

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

Os impactos do II PND na estrutura produtiva do Brasil e na dívida externa

Aluno: Alexandre Machado Rinaldi

E-mail: alexandre_rinaldi2002@hotmail.com

Matrícula: 107385533

Orientador: Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos

E-mail: pinkusfeld@gmail.com

Coorientador: Eduardo Figueiredo Bastian

E-mail: eduardobastian@ie.ufrj.br

Rio de Janeiro

Março de 2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

Os impactos do II PND na estrutura produtiva do Brasil e na dívida externa

Alexandre Machado Rinaldi

Matrícula: 107385533

Orientador: Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos

Coorientador: Eduardo Figueiredo Bastian

Rio de Janeiro

Março de 2013

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a minha família que sempre me apoiou em toda minha jornada acadêmica, não só na faculdade, até a conclusão deste trabalho. Em especial cito minha mãe por sempre me lembrar do verdadeiro valor de uma escola e universidade, algo muito além de um simples diploma.

Todos do Instituto de Economia, colegas, professores e demais funcionários, foram fundamentais nesta maravilhosa etapa da minha vida, etapa esta que já me dá saudades. Além de uma excelente formação acadêmica, nesta universidade sempre fui lembrado dos reais valores que um economista deve defender, independente de suas ideias, e ganhei amigos que espero levar por toda a vida. Poucos sabem do orgulho que tive em ser aluno desta instituição.

RESUMO

Este trabalho visa analisar o II PND levando em consideração os antecedentes político e econômicos da época de sua adoção, o contexto em qual foi estruturado e implementado e sua importância e legado para a economia brasileira.

Para sua construção, são realizadas análises de dados macroeconômicos brasileiros do período de interesse é realizada junto com a de opiniões relativas ao tema de autores consagrados. Esta construção, por sua vez, é feita unindo elementos tanto qualitativos, especialmente políticos, quanto quantitativos.

ÍNDICE

RESUMO	iii
LISTA DE TABELAS	vi
INTRODUÇÃO.....	1
 CAPÍTULO I- OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO II PND	
I.1 Os Antecedentes Políticos	4
I.1.i <i>Contextualização Política Internacional</i>	4
I.1.ii <i>Contextualização Política Nacional</i>	6
I.2 Os Antecedentes Econômicos	8
I.2.i <i>Contextualização Econômica Internacional</i>	8
I.2.ii <i>O Choque do Petróleo de 1973</i>	10
I.2.ii <i>Contextualização da Economia Brasileira</i>	11
 CAPÍTULO II- AS OPÇÕES DE AJUSTE DISPONÍVEIS, O II PND E A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO	
II.1 O panorama econômico nacional e internacional e as opções de ajuste disponíveis na época de formulação do II PND	16
II.1.i <i>Contextualização Política Internacional</i>	16
II.1.ii <i>As opções de ajuste disponíveis no início do Governo Geisel</i>	19
II.2 O II PND	26
II.2.i <i>Os objetivos do II PND</i>	26
II.2.ii <i>As principais metas do II PND</i>	33
II.3 O processo de implementação do II PND.....	36

CAPÍTULO III- AS MUDANÇAS NA ESTRUTURA ECONOMICA BRASILEIRA E A HERANÇA DO PLANO

III.1 As mudanças observadas na econômica brasileira antes e depois do II PND.....	37
III.2 Diferentes visões sobre o II PND e seu legado.....	43
III.2.i <i>Maria Conceição Tavares</i>	43
III.2.ii <i>Antonio Barros de Castro</i>	45
III.2.iii <i>Renato Perim Colistete e Fernando Genta dos Santos</i>	49
III.2.iv <i>José Pedro Macarini</i>	51
III.2.v <i>Jorge Chami Batista</i>	55
III.2.vi <i>Pedro Fonseca</i>	59
III.3 Análise da estrutura econômica brasileira antes e após o II PND e a herança do plano	60
CONCLUSÃO.....	69
REFERENCIAS BLIOGRÁFICAS	71

LISTA DE TABELAS

TABELA 1-EVOLUÇÃO DO ÍNDICE IGP-DI ENTRE 1960 E 1964	12
TABELA 2 - COMPARATIVO DE DIVERSOS AGREGADOS MACROECONÔMICOS ENTRE OS PERÍODOS DE 1964 A 1967 E DE 1968 A 1973.....	14
TABELA 3 - BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA – 1967 A 1974 – US\$ MILHÕES CORRENTES.....	17
TABELA 4 - COMPARATIVO DE INDICADORES ECONÔMICOS RELEVANTES NOS ANOS DE 1973 E 1974.....	19
TABELA 5- DÍVIDA EXTERNA LIQUIDA E BRUTA – US\$ BILHÕES EM VALORES CORRENTES - 1973 A 1978.....	25
TABELA 6 - COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO DA BALANÇA COMERCIAL E INFLAÇÃO ENTRE OS ANOS DE 1974 E 1984	38
TABELA 7 - PRODUÇÃO NACIONAL DE AUTOMÓVEIS, PETRÓLEO E ETANOL – 1974, 1979 E 1984	40
TABELA 8 - INFLAÇÃO, DÍVIDA EXTERNA E DÉFICIT DE CONTA CORRENTE – 1973 A 1984	41
TABELA 9 – PIB, PRODUÇÃO INDUSTRIAL E PRODUÇÃO AGRÍCOLA – 1973 A 1984	42

INTRODUÇÃO

O II PND (Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento) constitui um dos momentos mais polêmicos da histórica econômica e política brasileira alimentando, mesmo nos tempos atuais, mais de três décadas após sua vigência formal, acalorados debates acadêmicos. Tanto para seus defensores quanto para seus críticos tal plano é considerado um importante marco político e econômico na história recente do Brasil com efeitos marcantes que se estendem até os dias atuais.

O país na época de adoção do II PND, que teve vigência oficial de 1974 até 1979, passava por um conturbado momento político, na fase mais dura da Ditadura Militar Brasileira (1964-1985) com o auge dos movimentos guerrilheiros e fortalecimento da oposição civil a este regime. Economicamente o Brasil tinha acabado de viver o dito *Milagre Econômico* (1968-1973) que apresentou taxas de crescimento do PIB superiores a 10% a.a junto com uma situação de alto emprego e utilização da capacidade produtiva e uma inflação relativamente baixa para os padrões brasileiros, por volta de 20% a.a, além de um considerável grau de previsibilidade da mesma, o que garantia popularidade, e, em última instância, legitimidade ao governo militar. Esta fase de bonança econômica, todavia, passou a apresentar a partir de 1974 diversos sinais de desgaste que se juntaram ao desgaste político que já vinha sofrendo o regime militar. Sobre esse quadro de ampliação de tensões deve-se somar o fato deste ser um ano de troca de governo, com divergências na própria correlação de forças intra-regime, com alternância de projeto político com implicações em mudanças na condução econômica do país.

O contexto, portanto, motivou a adoção de um plano que, no que tange aos seus aspectos econômicos, propunha mudanças estruturais na economia brasileira que possibilitariam ao mesmo tempo superar os tempos de crise externa, devido à crise do petróleo em 1973, e completar a industrialização do Brasil. Tais medidas seriam capazes de superar os novos entraves ao desenvolvimento nacional e manter taxas de crescimento satisfatórias, embora consideravelmente menores em comparação com as apresentadas na época do *Milagre Econômico*. Já no plano político era contemplada a manutenção das bases de apoio do regime através de crescimento econômico, maior

independência econômica e política da nação. Tais resultados ao vir de encontro dos desejos de amplos setores da sociedade e Forças Armadas seriam um elemento chave para viabilizar a política de distensão, lenta, segura e gradual retirada do Regime Militar, objetivo político da administração de Ernesto Geisel (1974-1979).

Dado isto, este trabalho visa analisar o contexto econômico e político da época; seus condicionantes em relação ao II PND; a precisão ou não do diagnóstico da situação econômica e política da época utilizada na elaboração do plano e finalizando este conjunto de reflexões seu processo de execução. Adicionalmente é examinado, também, o legado do Plano para a economia brasileira tanto em termos estruturais como em relação ao comportamento das principais variáveis macroeconômicas no início dos anos 1980. Por fim, diferentes visões de autores consagrados acerca do plano são explicitadas e utilizadas para formular a análise global do mesmo.

Para sua elaboração este trabalho se valeu de análises do contexto político e econômico do período imediatamente anterior a adoção do II PND, durante sua vigência e no período que lhe seguiu, na primeira metade dos anos 1980, complementados, quando necessário pela coleta de dados primários. A hipótese aqui analisada é de que que o plano realmente mudou a estrutura da economia brasileira quando findo, no início dos anos 1980 e continha um correto diagnóstico em sua formulação, contudo, erros de execução e avaliação da situação internacional ocasionaram efeitos colaterais nocivos sobre a dívida externa e inflação.

Essa monografia está assim organizada. O primeiro capítulo, intitulado “Os antecedentes históricos do II PND”, descreve os condicionantes econômicos e políticos do Brasil e do mundo desde meados dos anos de 1950 e 1960 até a transição de poder entre o governo do general Garrastazu Médici (1969-1973) e o governo do general Ernesto Geisel (1974-1979) em paralelo com uma descrição da crise do petróleo de 1973 e suas consequências para a economia brasileira e mundial.

No segundo capítulo, “As opções de ajuste disponíveis, o II PND e a implementação do plano”, primeiramente se analisa quais eram as opções de políticas econômicas que poderiam ser adotadas pelo governo, levando-se em conta o contexto político e econômico da época. Em seguida o II PND em si é apresentado com suas

metas quantitativas e qualitativas e suas expectativas para o Brasil. Por fim, o processo de implementação em si do plano é descrito.

No terceiro e último capítulo, “As mudanças na estrutura econômica brasileira e a herança do plano”, é realizado um balanço entre a estrutura produtiva e macroeconômica antes e depois do período em análise seguido de um confronto entre diferentes visões acerca do II PND. Por fim nas observações finais procura-se reunir todos esses pontos numa síntese das principais conclusões do trabalho.

CAPÍTULO I - OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO II PND

INTRODUÇÃO

O presente capítulo se divide em três partes e visa descrever o período anterior à implementação do II PND, buscando situá-lo historicamente. A primeira diz respeito à contextualização política internacional e nacional desde o início dos anos 1960 até a implementação do Plano. O segundo item trata da contextualização econômica, também nacional e internacional, dentro do mesmo período de tempo. E o terceiro item descreve brevemente o que foi o choque do petróleo de 1973, além de seus efeitos na economia global e nacional.

I.1 Os Antecedentes Políticos

Esta seção pretende descrever os principais elementos na política, internacional e nacional, que tiveram influência sobre a formulação do II PND desde o início dos anos 1960 até o choque do petróleo em 1973. Internacionalmente, aborda-se o contexto da Guerra Fria e os motivos da escalada do preço do petróleo. No âmbito interno, a análise contempla o golpe militar de 1964, o endurecimento da ditadura e, por fim, a substituição do general Emílio Garrastazu Médici pelo general Ernesto Geisel na presidência da república, fato que marca o início do lento processo de distensão da ditadura militar no Brasil, serão os principais tópicos a serem tratados.

I.1.i Contextualização Política Internacional

Os anos 1960 e início da década de 1970 marcam o auge da Guerra Fria, com episódios marcantes como a Crise dos Mísseis Cubanos em 1961 e a fase aguda da Guerra do Vietnã. Neste contexto, dentro dos países capitalistas, o medo do avanço comunista era latente e diversas ferramentas eram utilizadas para deter tal avanço, tais como: apoio a regimes, mesmo que autoritários, como o caso do regime brasileiro pós-1964, que se mostrassem anticomunistas, e suporte, quando não envolvimento direto, a guerras nos países periféricos que estivessem inseridos no contexto ideológico da Guerra Fria.

Analisando-se a América Latina em especial, percebe-se que nesta época a região passava por diversas mudanças sociais e econômicas importantes, incluindo uma forte onda migratória do campo para a cidade, gerada a partir da busca de melhores oportunidades decorrentes do processo de industrialização, e uma maior contestação por parte das camadas menos favorecidas, em parte advinda da maior urbanização e dos poderes vigentes na maioria do continente. Tais elementos geravam fortes inquietações sociais e políticas que clamavam por melhores condições de vida para a população local (Hobsbawm, 1995).

Estes fatores, potencializados após a Revolução Cubana em 1959 e a aproximação do país logo em seguida ao bloco comunista liderado pela URSS, levaram os Estados Unidos a formular políticas com o objetivo de evitar que sua principal zona de influência seguisse em massa o exemplo cubano. Tais políticas abrangeram desde o apoio ao desenvolvimento socioeconômico das nações aliadas, como a Aliança Para o Progresso na América Latina¹, até o uso de pressão política e econômica contra regimes e/ou movimentos que pudessem representar ameaças à supremacia americana.

Também nesta época pode-se observar uma maior independência política e econômica de diversos países produtores de petróleo, com especial atenção a ser dada aos países árabes do Oriente Médio e um conjunto de países africanos. Esta independência, junto com o crescente poder de mercado e a organização destes países sobre o mercado de petróleo, caracterizado pela criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1961, foram fatores decisivos para a deflagração do choque de 1973, como atestado por Hobsbawm (1995):

“Na prática, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que acabou fazendo o mundo refém na década de 1970, tornou-se possível porque a posse do petróleo no mundo passara das empresas para relativamente poucos governos produtores.” (Hobsbawm, 1995, p.343)

O choque, por sua vez, foi impulsionado pela reação dos países árabes ao apoio de diversas nações ocidentais, notavelmente os Estados Unidos, a Israel na Guerra do Yom Kippur, que retaliaram cortando boa parte de suas exportações de petróleo,

¹ Programa elaborado pelos Estados Unidos da América, vigente entre 1961 e 1970, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico na América Latina mediante auxílio técnico e financeiro em diversos programas socioeconômicos. Este programa foi lançado com uma resposta a Revolução Cubana de 1959 e a consequente influência comunista na região, temida pelo governo americano.

gerando escassez da *commodity* e consequente elevação de seu preço. Tal choque e seus efeitos imediatos para a economia mundial e brasileira serão estudados de forma mais aprofundada no final deste capítulo.

I.1.ii Contextualização Política Nacional

Acompanhando a tendência da América Latina, o Brasil iniciou os anos 1960 com uma expressiva onda migratória do campo para os centros urbanos, decorrente do acelerado processo de industrialização pelo qual o país passava, em especial devido ao Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). Este plano gerou expressivo crescimento do produto industrial e da automação da produção agrícola, que acabava por expulsar os trabalhadores rurais para as cidades, em especial do Centro-Sul do país (Gremaud, et.al, 2012, p. 362).

Após o governo de Juscelino Kubitschek, porém, a economia passou a apresentar uma fase conturbada que aliava baixo crescimento econômico, desequilíbrio nas contas externas, principalmente durante o final do governo João Goulart (1961-1964). Tal desempenho da economia aliado à pressão popular por melhores salários e condições de vida em geral geraram forte inquietação tanto entre as camadas mais baixas da população quanto nas mais altas e no empresariado acentuando os conflitos ideológicos no Brasil. Este cenário culminou em uma crise de popularidade e confiança no governo. O país se viu assolado por diversas greves e protestos populares num ambiente de crescente tensão, o que alimentava temores entre as camadas altas da população de boa parte da classe militar e do governo Norte Americano de que o Brasil poderia passar por uma revolução de cunho socialista. Vale resaltar que tendências golpistas nas Forças Armadas brasileiras já se mostravam presentes desde o início dos anos de 1950, encontrando agora terreno mais fértil em meados dos anos de 1960. Aliados aos fatores descritos acima, as Forças Armadas se viram diante de uma crise interna com diversas quebras de hierarquia em suas linhas de comando e um diálogo cada vez mais distante com o governo federal gerando grande inquietação em suas fileiras, tais elementos são atestados por Velloso (1985):

“O País estava em plena instabilidade política e social (com várias greves por dia) havia quebra de disciplina nas Forças Armadas (revolta dos

marinheiros e sargentos), desordem brutal nos reajustes salariais e crise de motivação no empresariado” (Velloso, 1986, p. 122)

Dado este cenário político-econômico, os militares, em sintonia com diversos setores da oposição política e grandes parcelas do empresariado e com apoio direto do governo Norte Americano, como destacado abaixo, promoveram no dia 1º de Abril de 1964 um golpe militar que derrubou o presidente João Goulart colocando em seu lugar o Marechal Humberto Castello Branco.

Cabe citar que o referido golpe se encaixa no contexto da Guerra Fria e da posição americana no combate a regimes que potencialmente poderiam ser contrários à sua posição ideológica. Tanto que o governo americano, por intermédio da CIA, e da embaixada americana no Brasil, chegou a oferecer ajuda aos golpistas por meio de suprimentos e armas, ajuda a qual acabou não se concretizando pela rápida e não bélica tomada de poder por parte dos militares brasileiros e a decisão do então presidente João Goulart de não reagir ao golpe (Gaspari, 2002, p. 61).

Após o golpe, o apoio americano e de outras nações capitalistas desenvolvidas ao regime foi de grande importância para a manutenção do mesmo, através de maior inserção do Brasil no comércio e mercados financeiros internacionais e maior volume de investimentos estrangeiros no país que passaram, considerando-se apenas os investimentos diretos, de apenas 87 milhões de dólares em 1963 para US\$154 milhões em 1968 e atingindo US\$1,2 bilhão em 1973². Apoio este assegurado não só pela mudança ideológica do governo brasileiro, mas por mudanças institucionais na economia nacional, em especial em relação ao capital estrangeiro.

Inicialmente o projeto golpista tinha o compromisso de promover uma intervenção curta, durante a qual fosse promovida uma limpeza de cunho ético e ideológico na vida política nacional com o poder sendo devolvido aos civis e o processo democrático sendo restituído em seguida. Este projeto, defendido por militares e políticos ligados ao Regime Militar, regime este comandando então pelo grupo dito Castellista, contudo, foi perdendo força ao passo que membros ligados à dita Linha Dura das Forças Armadas, que pregavam o aprofundamento da ditadura, ganharam maior influência e poder. Com a chegada ao poder da Linha Dura em 1967, até a volta

² Fonte: Ipeadata – valores em dólares correntes.

do grupo Castellista ao poder em 1973, a ditadura passou por um gradual processo de fortalecimento com o surgimento de um aparato repressivo, um executivo com poder cada vez mais forte e restrições de liberdade coletivas e individuais. Ao mesmo tempo em que o caráter autoritário do regime dava ao governo liberdade de atuação no campo econômico expressivamente maior do que em um regime democrático, o mesmo necessitava apresentar resultados para obter apoio popular, posto que algumas formalidades democráticas eram mantidas pelo novo regime. Estas duas características da ditadura militar brasileira estão intimamente ligadas à escolha do II PND em 1974 pelo presidente Geisel em detrimento de outras opções disponíveis na época, face às conjunturas políticas e econômicas da época e serão estudadas de forma mais aprofundada no decorrer deste trabalho.

I.2 Os Antecedentes Econômicos

Esta seção busca descrever a evolução econômica desde os anos 1960 até o choque do petróleo de 1973 em sua forma conjectural e descrevendo brevemente alguns indicadores macroeconômicos de interesse a este trabalho como um todo. Em sua primeira parte, a evolução da economia global, em especial dos países em desenvolvimento será abordada. Em seguida as transformações ocorridas na economia brasileira no período serão descritas junto com uma descrição da sua situação no momento

I.2.i Contextualização Econômica Internacional

Nos anos 1960 o mundo estava no auge da chamada Era de Ouro, tal período, que se iniciou em finais dos anos de 1940 e início dos anos de 1950, é visto como uma época aonde a maior parte da população mundial experimentou grandes avanços no que tange o desenvolvimento social e econômico. O aumento da produtividade industrial e agrícola, junto com o aumento do comércio global, possibilitaram elevadas taxas de crescimento econômico tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, junto com o aumento de salários e redução no nível de desemprego. Tais elementos possibilitaram um aumento no padrão de vida nunca antes visto (Hobsbawm, 1995).

Os anos de 1960 e início dos anos de 1970 também são caracterizados pelo crescimento dos fluxos internacionais de capitais, tanto os investimentos estrangeiros diretos (IED) quanto empréstimos. Estes últimos a partir do surgimento e crescimento do chamado Euromercado nos anos 1960 passaram a ter importância crescente como forma de financiamento internacional dos países em desenvolvimento. Assim as nações em desenvolvimento, como as da América Latina, aproveitaram a fase de pujança econômica e o início da desregulação do mercado financeiro, que tornou o crédito internacional acessível e relativamente barato, para aprofundar suas industrializações, modernizar suas bases econômicas. Paralelamente, por meio, dos já citados, aumentos do comércio internacional e IED, as nações em desenvolvimento se inseriram de forma mais profunda na economia global, obtendo maior acesso comercial a estes mercados. Isto trouxe ao mesmo tempo benefícios, tanto pontuais quanto estruturais, a estes países, porém, os deixaram mais vulneráveis às oscilações nos mercados internacionais de bens e capitais.

O desenvolvimento em ritmo acelerado, porém, continha fraquezas em duas de suas bases de sustentação. Uma interpretação cita o elevado ritmo de desenvolvimento tecnológico e por consequência o aumento da produtividade industrial e agrícola. Este aumento de produtividade no final dos anos de 1960 já apresentava sinais de esgotamento, e sem este elemento não se poderia continuar com o crescimento econômico e de salários sem gerar pressões inflacionárias entre outros fatores de desequilíbrio econômico (Orenstein; Sochaczewski, 1990). Além disto, o persistente baixo desemprego e a montagem do welfare state deram a classe trabalhadora uma posição privilegiada no conflito distributivo que gerou tanto um processo de elevação salarial acima do crescimento da produtividade quanto dos gastos públicos acima da capacidade arrecadatória de muitos governos mundiais (Hobsbawm, 1995). Em segundo lugar, grande parte do desenvolvimento no período só foi possibilitada pelos baixos custos energéticos no mundo pré-choque do petróleo de 1973. O mundo, na dita Era de Ouro, tinha atrelado o seu desenvolvimento industrial a níveis crescentes de consumo energético, consumo este proveniente em grande parte em derivados de petróleo. Desta forma, quando o preço do barril de petróleo disparou em 1973 tal dependência acabou por acarretar uma alta de custos que se espalhou rapidamente por toda a economia gerando uma situação de recessão e inflação e impondo uma desaceleração na economia mundial (Hobsbawm, 1995). As dificuldades apresentadas no mundo pós 73 foram

especialmente sentidas nas nações desenvolvidas, mas, embora se apresentassem de maneira diferente, também tiveram de ser enfrentadas pelas nações em desenvolvimento como no caso do brasileiro que não teria mais a capacidade, por exemplo, de importar petróleo a baixos preços forçando um replanejamento de toda sua balança de pagamentos.

I.2.ii O Choque do Petróleo de 1973

No final de 1973, em resposta ao apoio de diversos países ocidentais a Israel na Guerra do Yom Kippur, os países árabes produtores de petróleo promoveram cortes em suas exportações gerando uma escassez da *commodity* no mercado internacional e o consequente aumento de seu preço.

A crise do petróleo elevou o preço do barril de petróleo de aproximadamente US\$3 para US\$12, em valores de 1973, em curto espaço de tempo, gerando uma recessão mundial bem como um aumento nas taxas de juros internacionais gerados para combater a inflação decorrente do choque de custos do aumento do preço da *commodity*. Os impactos foram sentidos de diferentes formas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os aumentos de custos na base industrial de todas as economias do globo foram sentidos igualmente em todo o globo, porém os impactos nas balanças de pagamentos afetaram especialmente os países em desenvolvimento como descreve Velloso (1986):

“Para ter-se uma ideia dos efeitos imediatos sobre o balanço de pagamentos, o saldo em conta corrente dos países da OCDE (os países desenvolvidos) virou, de um superávit de US\$ 19 bilhões em 1973 para um déficit de US\$ 16,5 bilhões em 74. Mas tal déficit foi revertido para um superávit de US\$ 12 bilhões, já em 75. Enquanto isso, o superávit dos países da OPEP passava de US\$ 9 bilhões em 73 para US\$ 62 bilhões em 74 e US\$ 30 bilhões em 75. Os países subdesenvolvidos importadores de petróleo tiveram o seu déficit em conta corrente triplicado, de US\$ 11,5 bilhões e, 73 para US\$ 31, bilhões em 74 e US\$ 37 bilhões em 75. Como se vê, em 75, o superávit da OPEP tinha aproximadamente sua contrapartida no déficit dos países subdesenvolvidos.”
Velloso (1986, p. 163)

Ainda segundo Velloso (1986), o maior peso do ajuste internacional nos fluxos comerciais e consequentemente de renda recaiu sobre os países em desenvolvimento que, além de um maior peso nas suas balanças comerciais, contavam também com

maiores gastos no serviço de suas dívidas devido ao aumento dos juros nominais nos mercados internacionais pós-73, ainda que estes não tenham diminuído de forma imediata e considerável seus ritmos de crescimento (Velloso, 1986, p. 163).

Os países produtores de petróleo, todavia, passaram a lidar com a questão de reciclagem deste grande volume de recursos repentinos que agora afluíam para suas nações e que os mesmos não tinham condições, ou mesmo interesse imediato, de utilizar em investimentos e importações em sua totalidade. Dado que ao mesmo tempo os países em desenvolvimento agora contavam com déficits em suas balanças de pagamentos ainda maiores e por consequência necessidade de financiá-los, gerou-se um movimento, através dos grandes bancos internacionais privados, de empréstimos dos ditos *petrodólares* dos países produtores de petróleo para estas nações.

I.2.iii Contextualização Da Econômica Brasileira

O início dos anos 1960 no Brasil coincidiu com o final do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) que, a despeito de ter gerado avanços significativos na ampliação da base industrial do país e elevados níveis de crescimento econômico, gerou forte instabilidade macroeconômica no país, notadamente um aumento do patamar inflacionário.

Neste contexto, os mandatos dos presidentes Janio Quadros (janeiro a agosto de 1961) e João Goulart (1961-1964), foram marcados por uma desaceleração econômica expressiva e um crescimento da inflação como visto no quadro abaixo.

Tabela 1-Evolução do índice IGP-DI entre 1960 e 1964

Ano	Crescimento PIB (%)	Inflação (IGP-DI) (%)
1960	9,4	30,5
1961	8,6	47,8
1962	6,6	51,6
1963	0,3	79,9
1964	3,4	92,1

Fonte: Fundação Getulio Vargas, Conjuntura Econômica - IGP (FGV/Conj. Econ. - IGP)

Tentou-se no governo João Goulart reverter a situação macroeconômica através da implementação do Plano Trienal em janeiro de 1963. Tal plano propunha cortes nos gastos públicos e maior controle na concessão de crédito como forma de se controlar a inflação ao mesmo tempo em que a reforma agrária e a distribuição de renda seriam promovidas como forma de acelerar o crescimento econômico. Estas metas, porém, não foram alcançadas, em grande parte por falta de apoio político e empresarial, e o Plano foi abortado poucos meses após sua implementação. O golpe militar, ocorrido no ano seguinte, de 1964 gerou uma forte inflexão na política econômica nacional.

O marechal Castello Branco ao assumir a Presidência da República após o golpe de 1964 nomeou Roberto Campos e Otávio Gouveia de Bulhões para os ministérios do Planejamento e da Fazenda, respectivamente, com a missão de estabilizarem a economia brasileira. Para tal, foi elaborado o Paeg (Programa de Ação Econômica do Governo), plano que contava com diversas medidas ortodoxas que visava reduzir a taxa de inflação por meio de um maior controle do crescimento da base monetária no país, redução do déficit do governo através de cortes orçamentários, elevação da carga tributária e controles salariais. Entretanto o plano contou também com uma importante medida de caráter heterodoxo, qual seja a indexação dos salários pela média da inflação passada adicionada do crescimento da produtividade e mais uma expectativa de inflação

futura. Ao mesmo tempo o governo procurou no período de 1964-1967 modernizar a economia brasileira através de medidas como: uma reforma tributária que modernizasse a maneira com quem os impostos incidiam sobre a economia, o fim da Lei da Usura, que limitava os juros nominais a 12% ao ano, o que inviabilizava o mercado de títulos públicos em um contexto de inflação acima deste patamar de 12%, a criação do Banco Central do Brasil (BACEN) que estaria responsável por garantir a estabilidade e saúde do sistema financeiro nacional, além de agregados macroeconômicos, e a criação da ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional) que instituiu a correção monetária da dívida pública o que tornava os títulos da dívida mais atraentes e por consequência dava uma maior capacidade de financiamento ao governo (Hermann, 2005).

O PAEG não obteve o sucesso esperado no combate a inflação, com o aumento de preços medido pelo IGP-DI atingindo 39% a.a em 1966 ante uma meta do governo de apenas 10 % a.a no ano em questão. Todavia a escalada de preços no país apresentou expressiva melhora, dado que em 1964 tal índice apresentou elevação de 92%. Esta redução, além de ficar bem acima da meta almejada teve como custo uma considerável estagnação do PIB (Hermann, 2005, p. 71-72). Contudo, o plano criou bases para a retomada do crescimento brasileiro já partir de 1967 com a modernização do sistema financeiro nacional, do fortalecimento das contas públicas, em especial do financiamento do governo, de uma relativa estabilidade macroeconômica e na criação natural de uma capacidade instalada ociosa relevante para que o início da expansão do PIB na época do milagre ocorresse sem pressões sobre a capacidade produtiva.

A partir de 1967 a política econômica, agora liderada pelo Ministro da Fazenda Antonio Delfim Netto, passou a adotar um perfil mais heterodoxo com maior tolerância à inflação, aceitando que a mesma fosse controlada de forma ainda mais lenta e gradual que o PAEG e medidas que retomassem o crescimento econômico de forma mais consistente e imediata. Isto ocorreu devido ao fato de que o diagnóstico até então postulado pelo PAEG, de uma inflação tanto de custos quanto de demanda, foi substituída por uma visão de que, superada a inflação de demanda, restava apenas aquela de custos exigindo uma abordagem diferenciada e menos recessiva (Gremaud, 2012, p.385). Isto foi promovido com o relaxamento das restrições monetárias, que agora apresentavam um elevado expansionismo monetário que atingiu seu clímax em

1973 (Macarini, 2011), maior oferta de crédito, continuidade do arrocho salarial, que visava manter os custos de produção e também a inflação em níveis aceitáveis, investimentos públicos em obras de infraestrutura e maior abertura comercial do Brasil. Entre 1967 e 1973 o Brasil, também se aproveitando do bom momento da economia internacional, no que se diz respeito à oferta de crédito e crescimento do produto e do comércio, sendo este último também positivo para os termos de troca do Brasil, passou a apresentar as maiores taxas de crescimento de sua história. Crescimento este aliado a taxas de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) elevadas, índices de inflação por volta de 20% ao ano, relativamente baixos para os padrões brasileiros até então que contavam também com um elevado grau de previsibilidade e logo facilitavam a condução da política econômica no Brasil, e uma balança de pagamentos equilibrada. Tal período de bonança ficou caracterizando como *Milagre Econômico*. Tais fatos podem ser comparados através da tabela abaixo extraída de Hermann (2005) que compara os períodos do Paeg e do *Milagre*.

Tabela 2 - Comparativo de diversos agregados macroeconômicos entre os períodos de 1964 a 1967 e de 1968 a 1973

Indicadores	Médias 1964-1967	Médias 1968-1973
Crescimento do PIB (% a.a)	4,2	11,1
Inflação (IGP - % a.a)	45,5	19,1
FBCF (% do PIB)	15,5	19,5
Balança comercial (US\$ milhões)	412	0
Saldo em conta corrente (Us\$ milhões)	15	-1.198
Dívida externa líquida/Exportação de bens	2,0	1,8

Fonte: HERMANN, (2005)

O bom desempenho da economia brasileira no período, assim como boa parte das demais economias, dependia da oferta barata e abundante de energia traduzida pelo baixo custo do petróleo que se mantinha com o preço baixo e estável desde o final da

Segunda Guerra Mundial. O Brasil, especialmente, durante os anos 1960 e início dos 1970 aumentou fortemente seu consumo de petróleo e derivados dado o crescimento da indústria automobilística no país e o molde logístico pautado em rodovias que se desenhou desde o Plano de Metas do governo JK. Como o país não possuía até então uma produção de petróleo suficiente para suprir suas necessidades com o passar dos anos o peso da importação de petróleo e derivados na balança comercial brasileira era maior, e com a crise do petróleo de 1973 este item passou a representar um passivo na pauta de importações do país demasiadamente grande, que junto a com a crescente dependência de importação de bens de capital, passaram a gerar déficits na balança comercial brasileira (Castro, 1985, p 27)³. Tal fato ocorreu justamente em um momento em que o país, devido aos altos níveis de endividamento externo, gerados durante os anos do *Milagre*, necessitava de superávits comerciais para fazer frente aos encargos da dívida. Vale resaltar que a partir desta época o Brasil se utilizou amplamente do novo mercado de petrodólares tanto para financiar tanto seu déficit na balança de pagamentos quanto para boa parte dos projetos elaborados no âmbito do II PND, o modo com que este processo foi implementado e justificado será objeto de estudo no próximo capítulo deste trabalho bem como as dificuldades estruturais na economia brasileira e suas soluções.

CAPÍTULO II - As opções de ajuste disponíveis, o II PND e a implementação do plano

INTRODUÇÃO

O presente capítulo se divide em três partes que visam descrever o período propriamente dito do II PND. Primeiramente as opções de ajuste macroeconômicos disponíveis na época, com seus respectivos pontos positivos e negativos, junto o panorama imediatamente pós-73 que levaram a adoção do plano são apresentados. Em seguida, o II PND em si é apresentado, em outras palavras, as principais características de sua elaboração e principais metas e projetos. No terceiro item o processo de implementação do plano é descrito.

³ Ainda segundo Castro (1985, p. 28) a importação de combustíveis e lubrificantes passou de US\$ 469 milhões em 1972 para US\$ 2.962 milhões em 1974, em valores correntes.

II.1 – O panorama econômico nacional e internacional e as opções de ajuste disponíveis na época de formulação do II PND

Esta seção pretende descrever a mudança de panorama nacional e internacional entre a fase do milagre econômico e o início do II PND descrevendo como esta mudança de panorama requeria mudanças estruturais na condução da política econômica brasileira. Após esta apresentação, as opções disponíveis a época com seus respectivos pontos negativos e positivos são discutidos.

II.1.i – A economia brasileira e internacional na época da implementação do plano

O Brasil, como descrito no capítulo anterior, experimentou entre 1968 e 1973 o chamado *Milagre Econômico*, período caracterizado por um crescimento econômico expressivo, com taxa média de expansão do PIB de 11,4% a.a e inflação, embora sempre na casa dos dois dígitos, controlada, para os padrões brasileiros até então, e em constante queda até 1973⁴, ademais, houve, aumento expressivo da produção industrial no país em especial de bens de consumo duráveis como automóveis e eletrodomésticos, com expansão média anual no mesmo período de 22,9%.

A expansão econômica destes anos se deveu tanto a boa conjuntura internacional que abria novos mercados para o país, que também contava com termos de troca relativamente favoráveis, continha grande liquidez de crédito a juros moderados e quanto às políticas de aceleração do crescimento adotadas pelo governo então. No ano de 1973, porém, todos estes fatores se reverteram tendo em vista a recessão internacional, a mudança nos parâmetros de financiamento internacional, a aproximação da operação da economia a sua capacidade instalada e o quadruplicamento do preço internacional do petróleo (Colistete, 2010, p.6). Este último fator foi especialmente importante para o país, já que, durante a fase do *Milagre Econômico*, o consumo nacional de petróleo e derivados cresceu substancialmente, impulsionado pelo crescimento da indústria automotiva nacional e pela escolha definitiva do modal rodoviário com principal opção para a logística nacional. Isto tudo em um país que

⁴ O IGP-DI, medido pela Fundação Getúlio Vargas, apresentou uma leve redução significativa no período passando de 25,5% em 1968 para 15,5% em 1973.

importava a grande maioria de seu consumo de petróleo⁵. Ainda relativo a este ponto, relevante citar o estudo de Albert Fishlow (Fishlow, 1986), sobre o comportamento da economia na época, em relação ao seu comércio internacional com seus cálculos postulando que, desde meados da década de 1960, a economia brasileira possuía uma grave característica no que tange seu comércio exterior. Para Fishlow (1986) um crescimento anual do PIB de 10% tenderia a gerar aumento semelhante nas exportações, enquanto que as importações exibiam uma elasticidade mais elevada na mesma relação, com crescimento da ordem de mais de 20% dado um crescimento do produto da mesma ordem. Ainda segundo o autor, durante a época do *Milagre*, este fator foi contrabalanceado pela melhora dos termos de troca, que teriam crescido 7% a.a entre 1969 e 1972, mas que sofreram, por sua vez, forte impacto negativo com a crise do petróleo em 1973. A conjugação destes fatores levou a uma drástica mudança na balança comercial brasileira, até então relativamente equilibrada como mostra a tabela abaixo.

Tabela 3 - Balança Comercial Brasileira – 1967 a 1974 – US\$ milhões correntes

Ano	Exportações	Importações	Saldo
1967	1.654,0	1.441,3	212,7
1968	1.881,3	1.855,1	26,2
1969	2.311,1	1.993,2	317,9
1970	2.738,9	2.506,9	232,0
1971	2.903,9	3.247,4	-343,5
1972	3.991,2	4.232,3	-241,1
1973	6.199,2	6.192,2	7,0
1974	7.951,0	12.641,3	-4.690,3

Fonte: Ipeadata

⁵ Segundo Hermann (2005), o consumo de petróleo passou de 21 milhões de m³ em 1967 para 46 milhões de m³ em 1973. A parcela importada, por sua vez, passou a representar 81% do consumo interno em 1973 ante 59% em 1967.

O desequilíbrio na balança comercial oriundo das características do avanço industrial na época do *Milagre* são ainda evidenciados por Macarini (2011):

“Ocorre, porém, que o padrão de crescimento durante o “milagre” alavancado pela vigorosa expansão da indústria de bens de consumo duráveis, fez-se explorando o potencial implícito em uma estrutura industrial implantada anteriormente, envolvendo ajustes localizados (realizados frequentemente com atraso). Sua consequência foi a emergência de desequilíbrios, sintetizados em um aumento expressivo do coeficiente de importações (bens intermediários e bens de capital), apenas amplificado (e não originado) pelo choque do petróleo” (Macarini, 2011, p. 46)

Com isto, estrutura-se uma situação de impossibilidade de manutenção de altas taxas de crescimento sem a contrapartida de vultosos investimentos no setor produtivo em uma economia que, apesar do elevado grau de industrialização, possuía diversas “brechas” na sua cadeia produtiva, ou seja, não continha o domínio de todas as etapas da produção de bens, além de exportar basicamente produtos primários de baixo valor agregado. Pode-se concluir que o choque do petróleo coincidiu com o esgotamento natural de boa parte dos condicionantes internos do milagre econômico tendo potencializado este esgotamento e tornando ainda mais necessária uma mudança na condução da política econômica brasileira (Castro, 2012, p.39 e 40).

Do lado do comportamento dos preços, o choque de custos do aumento do preço do barril de petróleo somado a pressão sobre a capacidade instalada da indústria e da política de arrocho salarial vigente desde o golpe de 1964, que até então promovia para diversos trabalhadores, especialmente os menos especializados, aumentos salariais baixo da inflação do período anterior, representando redução de salários reais, levou a um aumento do patamar de preços tento a inflação medida pelo IGP-DI calculado pela Fundação Getúlio Vargas, por exemplo, passando de 15,5% em 1973 para o 34,5 % de 1974. Esta economia superaquecida que enfrentava um choque de custos severo tinha ainda no seu elevado grau de indexação outro aspecto que alimentava a escalada de preços ao possibilitar que este choque de custos contaminasse a inflação futura (Hermann, 2005, p. 102). Abaixo se pode observar uma síntese de algumas das principais alterações na economia brasileira imediatamente antes e depois do choque do petróleo em paralelo com o esgotamento da capacidade ociosa na economia.

Tabela 4 - Comparativo de indicadores econômicos relevantes nos anos de 1973 e 1974

Indicador	1973	1974
Preço do barril de petróleo US\$	2,8	11,1
Gasto com importação de petróleo US\$ milhões	711	2.840
Balança comercial US\$ bilhões	0,0	-4,2
Conta corrente (saldo) US\$ milhões	- 1.688	-4.690
Inflação IGD-DI	15,5	34,5
PIB %	13,6	9,7

Fonte: Ipeadata, Conjuntura Econômica e IBGE

Dado este cenário econômico interno e externo o país necessitava mudar o encaminhamento de sua política econômica visto que sua balança de pagamentos estava comprometida com a nova conjuntura bem como as variáveis domésticas macroeconômicas. A mudança estrutural na economia teria de incluir, necessariamente embora não urgentemente, elementos que equilibrassem a balança comercial e conciliassem o sobreaquecimento da economia com a escalada de preços. Três opções básicas estavam disponíveis a época para a adoção do governo.

II.1.ii – As opções de ajuste disponíveis no início do Governo Geisel

A primeira opção disponível para o governo consistia em um ajuste ortodoxo clássico, convencional, com redução expressiva do crescimento, que tinha atingido um pico de 14% em 1973⁶, via adoção de uma política monetária restritiva, cortes orçamentários e desvalorização cambial. Os defensores desta via apresentavam como pontos positivos o fato de representar uma solução rápida e contundente para o problema, já que a redução drástica do crescimento econômico iria de encontro com os impactos negativos do sobreaquecimento da economia na escalada de preços que o país

⁶ IBGE – Estatísticas do Século XX

sofria, potencializados pelo choque de custos do aumento do preço do barril de petróleo, além de desincentivar as importações brasileiras auxiliando assim no equilíbrio da balança comercial.

Esta solução, porém, apresentava diversos pontos negativos, alguns com perfis mais controversos, que serão apresentados mais adiante, todavia, existe relativo consenso entre os principais autores do tema ante fatores fundamentais como: durante o período do milagre econômico, tanto por influencia governamental quanto pela abundância de crédito, no final do período do *milagre* com a utilização da capacidade instalada da indústria, alcançando 87% em 1972 e 90% em 1973 segundo Macarini (2011, p.36), e os investimentos privados em formação de capital bruto foram altamente expressivas, muitos investimentos dos quais ainda não estavam totalmente prontos. Caso a economia sofresse uma brusca queda no seu crescimento, chegando mesmo a uma estagnação, a frustração do empresariado em seus empreendimentos poderia ter consequências devastadoras com um incremento de falências e queda generalizada da confiança do empresariado que não seria recuperada facilmente dificultando uma retomada posterior do vigor econômico do país.

Outro ponto comum a diversas correntes de pensamento diz respeito à estrutura socioeconômica do Brasil naquela época. Apesar dos grandes fluxos migratórios do campo para a cidade desde os anos 1950, o país ainda possuía um grande número de trabalhadores rurais que continuavam em meados dos anos 1970 a se mudar para os grandes e médios centros urbanos e isto aliado a um crescimento demográfico, que nos anos 1970 apresentou uma média de 2,48% a.a.⁷, que juntos pressionavam enormemente a população economicamente ativa nas cidades que necessitavam de emprego, de forma que a apenas um crescimento expressivo do produto poderia fazer frente a esta necessidade. Paralelamente a este fator, a estrutura social do Brasil no período apresentava grande parte de sua população em situação de pobreza, ou mesmo miséria⁸, dentro de um quadro de enorme desigualdade, apesar do expressivo crescimento de anos recentes, de tal modo que um ajuste recessivo teria impactos sociais gigantescos em um país que se urbanizava e crescia demograficamente com pouquíssimo planejamento e

⁷ IBGE - Dados dos Censos de 1970 e 1980

⁸ Segundo dados do IBGE, a preços de 2011, o PIB per capita brasileiro em 1973 era de apenas 11.670 R\$, enquanto que em 2011, em valores deste mesmo ano, o PIB per capita era de R\$ 21,250, ou seja, em 1973 o PIB per capita brasileiro representava apenas 55% do PIB per capita de 2011

intenso movimento migratórios das regiões menos favorecidas para os grandes centros do Sul e Sudeste.

Existem ainda outros dois pontos mais controversos, que são citados por Velloso (1985) na defesa da escolha da opção de ajuste utilizada no II PND, bem como por grande parte dos autores, especialmente aqueles com abordagens mais estruturalistas e que levam o ambiente político mais em conta em suas análises. O primeiro consistia no fato de que o país passava por um tumultuado contexto político, tendo a ditadura alcançado seu momento mais repressivo, bem como a atuação dos movimentos radicais contra o regime, durante o governo Médici (1967-73) Gaspari (2003); Gaspari (2004), e agora com a abertura lenta, porém continua, proposta pela governo Geisel, a situação se mostrava crítica com pressões advindo da esquerda e direita além do crescimento de movimentos populares contrários a ditadura Gaspari (2003); Gaspari (2004). Desta forma, para aplacar as pressões contrárias a ditadura e ao mesmo tempo garantir as principais bases de apoio ao regime, como por parte do empresariado nacional, a manutenção de expressivas taxas de crescimento se faziam necessárias para dar ao governo espaço para sua sustentação e ambições política de longo prazo. Tal fato é atestado por Sallum Jr. (1996):

“Em suma, uma resposta ortodoxa à crise (de 1974) conduziria a restrições econômicas imediatas, acirraria os conflitos distributivos e reduziria muito as possibilidades de o governo promover com sucesso a “distensão” política em que se empenhava” Sallum Jr. (1996, p. 51)

O outro ponto fundamental, passa pelo diagnostico das bases da crise. As mudanças na economia nacional e internacional advindas do choque, e no caso particular doméstico os gargalos produtivos gerados na época do milagre, ou seja, o fato de que o crescimento não se deu por igual em todas as etapas do processo produtivo tornando a estrutura produtiva do país de certa forma vulnerável (Batista, 1987, p.68), requeriam ações estruturais e não conjecturais, pontuais, como um plano de simples ajuste recessivo propunha, tal opção não atacaria as bases do problema e mesmo que solucionasse as graves ameaças da escalada de preços e da balança comercial no curto prazo, não traria uma solução de longo prazo para que o país pudesse superar tais ameaças e voltasse a uma trajetória satisfatória de crescimento e desenvolvimento. Vale, por fim, citar os problemas que poderiam surgir com uma desvalorização cambial que

visasse o controle da balança de pagamentos com o nível interno de preços (Colistete, 2010, p.12) que, com visto anteriormente, já tinha apresentado forte aumento entre 1973 e 1974 com o encarecimento de todas as importações nacionais, em especial um duplo efeito sobre o preço dos derivados de petróleo que já tinham sofrido aumento com o choque do petróleo.

A segunda opção disponível residia no simples financiamento do déficit da balança de pagamentos do país advindo do choque do petróleo e suas consequências para o valor despendido na compra de petróleo e derivados supondo que o mesmo seria passageiro. O ritmo do crescimento do país, bem como sua estrutura econômica, não iriam apresentar alterações relevantes e o déficit na conta corrente do país, que já em 1974 foi de 4.690⁹ US\$ milhões, deveria ser financiado por empréstimos estrangeiros até que a situação voltasse, em teoria, ao normal com o dispêndio em petróleo e derivados voltando a patamares pré-1973 e a economia mundial continuando em uma expressiva trajetória de crescimento.

Esta opção se pautava na análise que o aumento do preço do barril de petróleo pós-choque não era sustentável, e por consequente os seus efeitos para a balança de pagamentos do país e para a economia mundial seriam transitórios. Tal transitoriedade do choque era postulada por diversos analistas e economistas de renome da época tais como Milton Friedman e Carlos Geraldo Langoni como observado por Castro (2012, p 37-38) e logo, por ser transitório, não exigiria uma alteração estrutural e muito menos um choque recessivo. Os empréstimos contraídos seriam por sua vez seriam poucos e facilmente pagos em curto período de tempo. Como hoje é sabido, não só esta análise estava errada, dada a continuidade do novo patamar de preços por até o final da década de 1970, quanto um novo choque acabou por ocorrer em 1979 e gerar distúrbios consideráveis novamente nas contas externas nacionais.

Os benefícios de tal abordagem eram evidentes dado que a trajetória de crescimento do país com relativa pouca inflação seria mantida com apenas medidas pontuais paliativas para o controle de preços e o já citado financiamento externo temporários sendo necessários durante a vigência dos altos preços do petróleo. Todavia, caso a previsão de redução do preço do petróleo não se confirmasse o Brasil

⁹ Fonte: Banco Central

apresentaria simultaneamente uma delicada situação de elevação interna de preços com fortes déficits nas suas contas externas.

Por fim, existia a opção de um ajuste estrutural na economia, sendo esta a escolhida pelo governo em 1974. Esta alternativa considerava que as mudanças ocasionadas pelo choque do petróleo no cenário internacional e na balança comercial nacional, com seus evidentes impactos na balança de pagamentos, seriam permanentes, tendo a era da energia barata que alimentou o crescimento de diversas nações durante a Era de Ouro acabado (Hobsbawm, 1995). Soma-se a isto o fato de que a orientação econômica vigente durante a gestão de Delfim Netto, Ministro da Fazenda durante o *Milagre Econômico* também estaria de certa forma esgotada, ou seja, seria necessário avançar em alguns setores específicos da estrutura produtiva para buscar a superação da restrição estrutural de balanço de pagamentos. Qualquer ajuste de curto prazo via políticas monetárias, cambiais e fiscais recessivas não conseguiram atacar as bases do problema da economia nacional e só possibilitaria pequenas melhoras pontuais e passageiras em sua situação macroeconômica dado que o problema não era conjectural, mas sim estrutural.

O país, como citado anteriormente, embora já tivesse atingido um considerável grau de industrialização, ainda tinha limitações nos setores mencionados acima o que deixava a estrutura produtiva nacional vulnerável, altamente dependente da importação de bens de capital e de maiores volumes de petróleo para suprir suas novas necessidades energéticas como citado por Castro (1985, p. 31) bem como de outros bens intermediários. Dado isto, o Brasil necessitaria de completar sua industrialização de forma a diminuir a dependência de insumos para o seu processo produtivo, aumentar sua capacidade de exportação de produtos com alto valor agregado, melhorando assim seus termos de troca e fazendo frente às necessidades de importação equilibrando a balança comercial. Em relação a energia, a criação de superávits comerciais atacariam o problema do aumento do peso do petróleo na pauta de importações brasileiras ao mesmo tempo em que uma nova política energética que diminuísse a dependência do país da importação de petróleo seria desenhada com o estímulo a produção doméstica e utilização de outras fontes de energia na matriz brasileira como o etanol. Com isto o Brasil se propunha a trilhar um audacioso, caminho que, porém, se bem sucedido conseguiria atingir o objetivo de “levar adiante o desenvolvimento em meio à crise e ao

estrangulamento externo, através da reestruturação do aparelho produtivo” (Castro, 1985, p.42)

As defesas desta linha de atuação econômica passavam pelo fato de estar se respondendo as mudanças estruturais da economia brasileira e internacional com soluções também estruturais, preparando de fato o país para os novos desafios que se apresentavam. O país conseguiria fazer frente ao cenário externo desfavorável com um saldo resultante extremamente positivo da manutenção do crescimento e aprimoramento do parque industrial. Além disto, pelo fato de que uma mudança estrutural na economia não significar uma recessão, avanços econômicos e sociais ainda seriam possíveis tanto no curto quanto no longo prazo, embora o crescimento econômico resultante não fosse tão expressivo quanto na época do *Milagre*. Com isto, além de continuar com seu desenvolvimento socioeconômico, embora nitidamente desigual em amplitude dentre as diferentes classes sociais e regiões do país, também estaria em linha com o sonho alimentado pela ditadura militar do “Brasil Potência” (Fiori, 1990, p.59) ao atingir um patamar econômico, tanto no tamanho de seu produto quanto na complexidade de seu parque industrial e tecnológico, que possibilitaria um lugar de destaque no cenário internacional.

Outro importante ponto posto em cheque com a opção do ajuste estrutural, passa pelo contexto político da época. A já citada abertura política proposta pelo presidente Geisel encontrava forte oposição dentro do próprio governo e de setores ligados a linha dura nas forças armadas ao mesmo tempo em que as pressões populares e de movimentos radicais de esquerda pela queda do regime e a volta da democracia, defendida pelo primeiro grupo, ou uma revolução de cunho socialista, defendida pelo segundo se mostravam cada vez mais presentes no cotidiano nacional Gaspari (2003) & Gaspari (2004). Desde forma, para que os objetivos políticos de longo prazo da administração Geisel pudessem ser postos em prática, o regime necessitava do máximo de apoio, de legitimidade, possível e isto em parte só poderia ser atingido com a manutenção de uma situação econômica favorável a nação. Temia-se que uma recessão minasse as bases de apoio do governo, em especial entre os empresários e setores das forças armadas que sonhavam com o Brasil Potência além de alimentar as pressões populares o que dava ao II PND não só uma racionalidade econômica, mas em ultima estância a melhor solução prática para o delicado momento político da época.

As críticas ao plano passavam pelo fato de que em um mundo aonde o acesso a linhas de crédito, embora ainda abundantes, se tornara mais instável e com maiores custos, o Brasil para alimentar as mudanças em sua estrutura produtiva teria de aumentar ainda mais o seu passivo externo que já crescia de forma acelerada devido ao desequilíbrio de sua balança comercial e já citado aumento de custos para a rolagem de sua dívida externa de forma a consistir de uma opção arriscada que aumentaria consideravelmente a exposição brasileira antes que o país pudesse fazer frente as suas obrigações internacionais com o resultado de sua nova pauta de exportações. Tal fato realmente se concretizou durante o II PND como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 5- Dívida Externa Líquida e Bruta* – US\$ bilhões em valores correntes - 1973 a 1978

Ano	Dívida Externa Líquida	Dívida Externa Bruta
1973	6,2	12,6
1974	11,9	17,2
1975	17,2	21,2
1976	19,5	26,0
1977	24,7	32,0
1978	31,6	43,5

* De médio e longo prazo

Fonte: Banco Central

O outro grande argumento contrário ao II PND da forma que o mesmo foi concebido passa pela escalada de preços no Brasil. A inflação já tinha apresentado uma mudança de patamar considerável entre 1973 e 1974, passando de 15,5% em 1973 para o 34,5 % de 1974¹⁰, como já citado, e temia-se que, caso o país continuassem com uma política econômica que visasse altos níveis de crescimento, emprego e investimento, a

¹⁰IBGE – Estatísticas do Século XX

pressão do lado da demanda não seria correspondida de forma satisfatória pela oferta no curto/médio prazo de forma que os efeitos gerados pelo choque de custos seriam potencializados por eventuais excessos de demanda e ademais propagados e “enrijecidos” pelo elevado grau de indexação que a economia apresentava. Este ponto de vista encontra suporte na efetiva escalada de preços ocorrida durante o governo Geisel, no qual o II PND tem um papel controverso até hoje, com a inflação atingindo 77,3% em 1979 e chegando aos três dígitos com 110,2% em 1980¹¹, o que cimentou o caminho do país para o grave quadro inflacionário dos anos de 1980.

II.2 – O II PND

No tópico II deste capítulo o II PND em si é apresentado. Primeiramente os objetivos mais gerais no que tange o desenvolvimento socioeconômico do país e a superação da conjugação do esgotamento do *Milagre Econômico* com a Crise do Petróleo, com os principais setores e metas estruturais em destaque, são apresentados. Em seguida as metas para o crescimento do PIB, indústria, agricultura, comércio exterior e balança comercial junto com os principais projetos indústrias e de infraestrutura são apresentados. Para esta seção se utiliza de forma mais focalizada o texto do próprio II PND e sua posterior avaliação oficial feita pelo Ministro do Planejamento na época João Paulo dos Reis Velloso.

II.2.i – Os objetivos do II PND

O II PND, apresentado oficialmente no dia 10 de Setembro de 1974, tinha como objetivos declarados a (i) adaptação do país a nova realidade energética mundial, (ii) cobrir o espaço que o país se encontrava entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento, (iii) completar a industrialização do país, especialmente no tocante a indústria de bens de capital, e por fim (iv) elevar o país ao status de país-potência, sonho fortemente alimentado entre os círculos militares. Para o alcance de tais objetivos o Governo Federal pretendia uma série de investimentos públicos que, além de por si só alcançar parte das metas propostas, estimularia a iniciativa privada a trabalhar em comunhão com o governo para o desenvolvimento econômico do país. Por fim, os

¹¹ IGP-DI calculado pela Fundação Getúlio Vargas

frutos colhidos com tal desenvolvimento econômico seriam canalizados tanto para o desenvolvimento social, como, por exemplo, o aumento da renda dos trabalhadores e diminuição da desigualdade social no país, quanto para projetar o Brasil de forma mais expressiva no cenário político internacional.

A crise energética que o mundo passava a enfrentar desde as ações por parte dos países árabes para elevar o preço do barril do petróleo em meados de 1973 afetava o país de duas maneiras. O Brasil importava cerca de dois terços do petróleo aqui consumido (II PND, 1974, p.17) e na época imediatamente anterior a crise do petróleo sua balança comercial apresentava relativa estabilidade, com a disparada do preço do barril de petróleo, o item da balança comercial petróleo e derivados passou de US\$ 718 milhões em 1973 para US\$ 2,8 bilhões em 1974. Somando-se a isto a tendência de maiores importações para a indústria nacional e para o consumo doméstico num ambiente de superaquecimento da economia e menor exportação de bens brasileiros num quadro de recessão mundial já em 1974 a balança comercial do país apresentou déficit de US\$ 4,7 bilhões¹². Com isto percebe-se que direta e indiretamente a crise energética deixa o país em difícil situação em relação a suas contas externas que, caso os déficits em sua balança permitissem, ou mesmo aumentassem junto com um projetado aumento no consumo nacional de petróleo e derivados, o país poderia enfrentar problemas de solvência externa caso um forte ajuste recessivo não fosse implementado ou de alguma forma a balança comercial não sofresse uma expressiva mudança estrutural (Velloso, 1986). Em segundo lugar o choque de custos representado pelo aumento do preço do petróleo, que somente na gasolina representou no ano de 1974 um aumento de 100% (II PND, 1974, p.17), em uma economia que na época estava fortemente indexada, superaquecida e com um nível de inflação que apesar de baixo para os padrões brasileiros da época, 15,5% pelo IGD-DI em 1973¹³, poderia subir repentinamente, levantava forte temor no governo de uma volta a alta inflação observada em meados da década de 1960. Desta forma o país se via ameaçado internamente na manutenção de um ambiente macroeconômico relativamente estável.

Tendo os fatores e dados descritos acima o II PND propunha dar o máximo de independência energética para o país durante sua vigência. Esta independência seria conquistada através da maior produção nacional de petróleo, da substituição na medida

¹² Fonte: Banco Central do Brasil

¹³ Fonte: IBGE

do possível do petróleo na matriz energética nacional por outras fontes de energia de origem doméstica e da contenção de setores fortemente dependentes desta forma de energia, notavelmente o automobilístico (Velloso, 1986). A Petrobras teria total liberdade para efetuar ajustes de preços necessários para financiar seus projetos de pesquisa e exploração de petróleo, como o já citado aumento do preço da gasolina em 100% já em 1974, de modo a aumentar sua produção de petróleo e diminuir ao máximo a dependência externa desta commodity. Vale resaltar que a Bacia de Campos foi justamente descoberta logo após a crise do petróleo de 1973 e embora não se soubesse do real potencial desta região e nem em quantos anos ela seria parte integrante da área de exploração efetiva da Petrobras esperava-se que sua exploração fosse fundamental no esforço nacional para superar a crise energética (Velloso, 1986, p.241). Como substituto do petróleo em grande parte da matriz energética, notavelmente no consumo automobilístico, o governo passaria a incentivar através de subsídios e créditos especiais agrícolas e industriais além de investimentos em P&D dentro do âmbito do programa Proálcool que visava viabilizar o etanol combustível. A introdução de forma efetiva e rápida do carro a álcool, com a produção de etanol no país que passou de 2,3 bilhões de litros em 1978 quando o combustível, após os investimentos feitos durante o II PND começaram a surtir efeito e a frota nacional começou a ter participação expressiva de carros movidos a etanol, para 9,3 bilhões de litros em 1984 quando o processo já estava maduro (Velloso 1986, p.355), e na implementação de uma grande rede de postos adaptados atesta o grande esforço governamental nesta iniciativa. Por fim, o governo deixou claro ao setor automobilístico, um dos mais favorecidos e de maior crescimento durante a época do Milagre, que embora ainda importante para a matriz industrial brasileira, tal setor não deveria crescer como no período anterior visando frear o aumento do consumo de derivados de petróleo.

O texto do plano, bem como o discurso realizado na apresentação do mesmo para o congresso nacional pelo presidente Ernesto Geisel em setembro de 1974, deixa bem claro a visão do governo que o Brasil se encontrava em um momento de transição entre uma nação agrícola e subdesenvolvida para uma desenvolvida com um parque industrial pujante e completo¹⁴. Segundo a análise política da época o país, desde o início do Milagre Econômico, estava rapidamente se desenvolvendo

¹⁴ Mensagem nº430, de 10 de setembro de 1974 por parte do presidente da república para o Congresso Nacional

socioeconomicamente, enormes contingentes populacionais migravam do campo para as cidades em decorrência das oportunidades de emprego da economia nestas últimas em conjunção com a mecanização do campo que, embora aumentasse a produtividade agrícola expulsava camponeses; Paralelamente a isto o país apresentava uma alta taxa de crescimento demográfico tendo passado de aproximadamente 71 milhões de habitantes em 1960 para 94,5 milhões em 1970 segundo os censos do IBGE. Estes movimentos populacionais eram em parte atendidos pelas oportunidades geradas pelo elevado crescimento do país, ainda que desigual com um crescente abismo de rendimento entre os profissionais menos especializados de um lado e profissionais liberais, especializados e empresários de outro. O governo via sua renda tributária crescer com o crescimento econômico, o que possibilitava novos investimentos sociais e em infraestrutura e, além disto, a evolução do parque industrial e tecnológico do Brasil apontava que, mantido o ritmo de seu progresso em poucos anos o país estaria com uma estrutura produtiva semelhante a das nações desenvolvidas. Desta forma, interromper crescimento do país iria implicar não somente o adiamento da mudança de patamar econômico e social do país como gerar grandes pressões sociais, problema especialmente delicado dado o momento político que o país passava (Gaspari, 2003) & (Gaspari, 2004).

O governo, portanto, optou por não interromper o processo de desenvolvimento social e econômico do país admitindo no máximo taxas de crescimento do produto e renda um pouco inferiores as observadas durante o Milagre Econômico como pode ser observado em diversas das metas traçadas no II PND. O plano traçava um cenário otimista aonde, por exemplo, o país ultrapassaria a barreira dos US\$ 100 bilhões em seu PIB já em 1977, consolidando sua posição de oitava maior economia ocidental, e pelo lado do emprego esperava-se um crescimento nos postos de trabalho da ordem de 3,5% ao ano para fazer frente a uma população economicamente ativa que estaria na casa dos 40 milhões em 1980 (II PND, 1974, p.16). Este desempenho deveria levar o país a um aumento de seu PIB per capita da ordem de 40% durante a vigência do plano dando margem não só ao aumento de renda da população como um todo como a uma melhor distribuição da mesma a ser efetivada por meio de planos governamentais direcionados. Por sua vez o produto industrial, com crescimento previsto de 76% no período, com ênfase na indústria de transformação, junto com as exportações de mercadorias, que deveriam sofrer um aumento de 150% atingindo o patamar de US\$ 20 bilhões de

dólares¹⁵ em 1979 (II PND, 1974, p.30), puxadas pelos itens primordialmente industriais, faria o país completar sua transição de uma nação agrícola com baixa expressividade internacional industrial e pauta de exportações primariamente agrícolas para um *player* de importância mais expressiva no comércio exterior de industrializados bem como possuidor de um dos principais parques industriais do mundo (Velloso, 1986). Vale resaltar que o II PND não visava pautar o crescimento e desenvolvimento do país por meio do comércio exterior, embora este tivesse que ganhar importância, em grande parte para gerar as divisas necessárias as novas necessidades de financiamento do país, através da adoção de um modelo do tipo exportador semelhante a de países como Coreia do Sul e Tailândia como foi observado Velloso (1986) em reprodução de um documento governamental enviado ao senado em 1977 :

“O Brasil não precisa, portanto, de uma alta taxa de abertura da sua economia, de um peso muito grande das transações externas na formação de seu produto. O Brasil, como os Estados Unidos, a URSS e a China, é um dos poucos países privilegiados que possuem economias continentais de grande população, que podem ter um processo de desenvolvimento relativamente autônomo, isto é, sustentado em muito grande parte nos seus próprios recursos e no seu mercado interno” Velloso. (1986, p. 278)

Além do crescimento do produto industrial e das exportações de manufaturados o governo também buscava a diversificação da indústria nacional. O diagnóstico da época era que o país apesar do grande avanço industrial realizado tanto no período da ditadura quanto nas épocas anteriores, como nos governos Vargas e JK, ainda contava com brechas importantes no seu parque industrial, notavelmente na produção de insumos como na indústria química e na indústria de bens de capital (II PND, 1974, p.40). Este desequilíbrio impactava a economia nacional já que ao passo que aumentava a produção dos ramos indústrias já consolidados, como de bens duráveis, automaticamente as importações de insumos indústrias e bens de capital cresciam de forma considerável gerando assim expressivos impactos na balança comercial do país e por consequência em sua balança de pagamentos, especialmente em um momento que esta passava por dificuldades devido ao choque do petróleo de 1973. Em 1975, por exemplo, a importação de bens de capital somou US\$ 3,9 bilhões, representado mais de 30% do total de bens importados pelo país neste ano e sendo um valor quatro vezes

¹⁵ No plano, para valores em dólares, se considera o ano de 1973.

maior que o gasto pelo país na importação de bens de consumo, US\$ 852 milhões, fato que evidencia a dependência externa do país na manutenção e ampliação de seu parque industrial¹⁶. A indústria nacional também era considerada centralizada em demasia, notadamente no eixo Rio – São Paulo – Belo Horizonte, o que gerava um forte desequilíbrio social e econômico no país, a exemplo das grandes migrações do Nordeste para o Sudeste e na disparidade de renda entre estas duas regiões, além de deixar subutilizadas potencialidades econômicas fora de tal eixo (II PND, 1974, p.40). Deste modo o II PND deixa clara a opção de pautar o crescimento industrial em uma combinação de desenvolvimento maior do setor de bens de capital junto com o de insumos industriais com uma orientação da expansão como um todo de todo o e desenvolvimento industrial principalmente focado em áreas mais atrasadas do Brasil.

Fica clara dentro do capítulo III do II PND, que trata justamente da estratégia industrial a ser adotada no Brasil, o fortalecimento e diversificação da indústria como visto neste trecho do II PND (1974):

“Nas condições expostas, a estratégia industrial, no período, cuidará principalmente dos seguintes pontos: Desenvolvimento dos setores de base e, com novas ênfases, particularmente da Indústria de Bens de Capital, da Indústria Eletrônica de Base, e da área de Insumos Básicos. No setor de Bens de Capital particularmente quanto a equipamentos não seriados, a preocupação fundamental é no sentido de inverter a tendência, que se vinha observando, a que o comprador se colocasse na posição de procurar importar o máximo, pelas desvantagens que a compra de equipamento nacional oferecia.” II PND. (1974, p. 38)

Tal processo, por sua vez, ainda segundo o plano, deveria se dar por uma conjugação de investimentos públicos, especificamente em transportes e energia, de empresas estatais, tanto empresas já existentes, como a Petrobras e Eletrobrás, quanto novas empresas estatais a serem criadas segundo as necessidades de cada momento e do setor privado no que deveria marcar uma nova etapa do capitalismo industrial brasileiro, mais forte e independente do contexto externo e da presença de multinacionais com o fortalecimento da empresa nacional (II PND, 1974). Estes agentes deveriam ser auxiliados financeiramente por instituições como o próprio governo, o BNDE e o CDI bem como tecnicamente por meio de estudos de Ministérios relacionados, como o da

¹⁶ Fonte: Banco Central do Brasil

Indústria e Comércio e das Minas e Energia, IPEA e novamente o próprio BNDE. Por último, diversos programas nos setores indústrias tidos como prioritários estavam sendo estruturados, como o Programa Petroquímico e Plano Siderúrgico Nacional. Esta abordagem deixa clara a postura do governo, em contraste com o incentivo e liberdade de ação do setor privado nos anos iniciais do governo militar, de uma conjugação de maior peso de empresas estatais e do poder público diretamente na economia nacional, sem deixar de lado a presença de investimentos privados, dentro de uma centralização e planejamento de maior vulto por parte das instituições públicas para o médio e longo prazo.

No que tange a mudança especial da organização do parque produtivo o governo procurava promover novos centros indústrias nas regiões Sul e Nordeste tanto por meio de incentivos fiscais, quanto por medidas mais diretas como linhas especiais de financiamento e investimentos estatais e públicos como visto ainda no III capítulo do II PND (1974):

“Atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial, evitando-se a continuação da tendência à concentração da atividade industrial em uma única área metropolitana. Dar-se-á estímulo a um melhor equilíbrio no triângulo São Paulo – Rio-Belo Horizonte, e aos polos industriais no Sul e no Nordeste, procurando-se compatibilizar os movimentos de descentralização com a preservação de escalas de produção econômica e de economias de aglomeração. No próximo estágio, serão linhas principais de atuação: Adoção explícita do objetivo de descentralização, nacionalmente, como um dos critérios de julgamento, para efeito de concessão de incentivos do CDI, financiamentos do BNDE e outros estímulos oficiais a projetos industriais. Formação de complexos industriais de caráter regional, aproveitando economias de escala e de aglomeração e garantindo-se o funcionamento articulado de grandes, médias e pequenas indústrias.” II PND. (1974, p. 40 e 41)

Grandes projetos industriais foram idealizados neste período em áreas menos dinâmicas do país aproveitando muitas vezes as potencialidades econômicas de tais áreas com as necessidades econômicas pertinentes apontadas pelo II PND, em conjugação com a necessidade de desenvolver e dinamizar tais áreas, como citado por Velloso (1986), a saber, a Ferrovia do Aço, o polo petroquímico de Camaçari na Bahia e o projeto Carajás no Pará.

O último grande ponto presente no II PND de forma não tão explícita quanto os três pontos anteriores é a elevação do Brasil como uma potência mundial tanto econômica quanto política e militarmente, sonho antigo dos militares brasileiros e de boa parte da classe política mais ligada ao nacionalismo. Muitas das metas explícitas, como recursos e projetos definidos, quanto retóricos, presentes no texto do II PND vão de encontro com este último objetivo. Isto é observado tanto por Gaspari (2003) & Gaspari (2004) quanto Velloso (1986) através da descrição de diversos elementos como: a crescente influência da cúpula militar em decisões de investimentos relevantes, notadamente em infraestrutura e pesquisa científica, o maior envolvimento do país em questões internacionais como a independência de Angola em 1975, maior investimento na pesquisa e produção de armamentos e espacial, o programa nuclear brasileiro, que além do objetivo declarado de geração de energia portava um significado militar ante o desejo dos círculos militares do domínio da energia autônoma para o uso militar, e por fim o próprio objetivo de transformar o país em um grande *player* industrial com expressivo grau de independência econômica e por consequência peso político internacional.

No que tange ao desenvolvimento científico o programa deixa clara a ideia corrente de que o desenvolvimento científico pelo país deve ocorrer de forma independente e mais veloz do que até então acontecia, especialmente nas indústrias de base, energéticas, especificamente a energia nuclear que se esperava que atingisse a capacidade de 10 milhões de KV por volta de 1990, setor agrícola e eletrônica como forma de garantir ao Brasil tanto uma elevação do padrão de vida quanto maior destaque internacional (II PND, 1974, p.135 a 140). Para a realização destes objetivos diversos programas e instituições deveriam ser engajadas, tais como o CNPq, o BNDE, a EMBRAPA, EMBRAER e centros universitários e de pesquisa diversos com o objetivo não só de atingir as metas que possibilitariam o país atingir os objetivos tecnológicos e econômicos propostos mas também desenvolver a capacidade de P&D do país a níveis internacionais dentro dos objetivos geopolíticos da época.

II.2.ii – As principais metas do II PND

O II PND pode ser descrito como um plano com alto grau de detalhamento dos projetos, metas e recursos destinados a conclusão de seus objetivos. No que tange os

principais projetos, tanto descritos no plano, quanto estruturados no decorrer do mesmo, deve-se destacar uma grande ênfase naqueles ligados a energia, notavelmente o programa nuclear e a conclusão de Itaipu, transportes, com a Ferrovia do Aço, mineração, com o Projeto Carajás, o aumento da prospecção de petróleo por parte da Petrobras na recém-descoberta Bacia de Campos e o maior investimento na produção científica e insumos indústrias como pode ser visto em diversas partes do texto do II PND e em Castro (2012). Estes projetos estão em linha com o principal objetivo da estratégica econômica descrita no plano de fortalecimento das indústrias de base e insumos, com ênfase para produtos siderúrgicos diversos, produtos petroquímicos, insumos agrícolas, cimento e outros minerais não metálicos bem como a energia necessária para a geração destes insumos e a logística pertinente (II PND, 1974, p.39). Este ponto pode ser observado dadas as metas, por exemplo, do setor de mineração, que deveria se expandir em 130% no período, do setor de energia, com um aumento de 59% da potência elétrica instalada e do setor de transportes, no que tange a malha rodoviária pavimentada do Brasil, com 53% de crescimento (II PND, 1974, p.112).

As principais metas macroeconômicas e setoriais do II PND mostram que o país deveria apresentar expressivo crescimento em todos os aspectos econômicos e sociais, todavia com um maior peso para o crescimento industrial e para a exportação de mercadorias em comparação com o restante da economia brasileira no período. Segundo quadro comparativo do plano (II PND, 1974, p.30), o PIB como um todo deveria crescer aproximadamente 61% entre 1974 e 1979, alcançando 120 US\$ bilhões de dólares¹⁷, com o PIB per capita apresentando crescimento projetado de 40% superando assim a barreira de 1.000 US\$. Dentro disto o produto industrial deveria crescer 76%, ou quase 12% ao ano, com o investimento se expandido em 61% e agricultura apenas 40%. As exportações de mercadorias deveriam, por sua vez, apresentar o maior dos crescimentos propostos com 150% e ainda relação ao comportamento perante o cenário internacional o II PND não traça metas definidas para a balança comercial ou de pagamentos do país, todavia expressando o desejo que o impulso comercial do país minimize os dados no período ao máximo possível antes que a transformação economia do país prevista gerasse um maior conforto no front externo (II PND, 1974).

¹⁷ Valores de dólares referentes ao ano de 1974

Por último, para o cumprimento das metas propostas e demais programas governamentais oito grandes eixos de investimentos foram elaborados com valores pré-definidos para empenho durante o período de 1974 a 1979. Dentre aqueles puramente econômicos, o mais relevante é o de Infraestrutura Econômica, notavelmente energia e transportes, com 439 bilhões de cruzeiros¹⁸, seguido por Indústrias Básicas, incluindo a participação privada, com 255 bilhões de cruzeiros, Integração Nacional com 165 bilhões de cruzeiros, Agropecuária com 105 bilhões de cruzeiros e Desenvolvimento Científico e Tecnológico com 22 bilhões de cruzeiros (II PND, 1974, p.117). Os outros três grandes eixos dizem respeito ao desenvolvimento socioeconômico nacional, sendo o principal receptor de recursos a Integração Social, que engloba o PIS, PASEP, habitação e Previdência Social, com 384 bilhões de cruzeiros, seguida por Valorização dos Recursos Humanos, notavelmente programas de investimento em saúde, educação e qualificação de mão de obra, com 267 bilhões de cruzeiros e por fim Desenvolvimento Social Urbano, basicamente habitação, com 110 bilhões. Ao se analisar de forma macro cada tipo de programa de investimentos vemos que aqueles de orientação puramente econômica somam 986 bilhões de cruzeiros e aqueles socioeconômicos 761 bilhões de cruzeiros, considerando-se a previsão do PIB para 1980 no II PND, de aproximadamente 1.390 bilhões de cruzeiros, percebe-se que a parte econômica nos 5 anos do plano representa 71% do PIB esperado para este ano quando o II PND já estaria completo, enquanto a parte socioeconômica representa 55% na mesma comparação. A grande magnitude destes dois investimentos bem como a maior proporção destinada a parte econômica demonstra tanto que o governo não estava medindo esforços, pelo menos em seu planejamento, para a conclusão de seus objetivos de reformular a estrutura econômica do país em paralelo com uma tentativa de evolução social mais contundente. Vale ressaltar que embora a partir de 1977 muitos gastos governamentais tenham sido contingenciados em um ambiente de maior pressão inflacionária e relativo descontrole orçamentário o governo poupou dos cortes os principais projetos econômicos realizando os ajustes necessários em programas menos prioritários reafirmando assim suas prioridades (Velloso, 1986, p.303).

¹⁸ Valores de cruzeiros referentes ao ano de 1975 para todos os grupos de programas listados, para efeito de comparação o PIB esperado para 1980 seria da ordem de 1.390 bilhões de cruzeiros segundo projeções do II PND

II.3 – O processo previsto de implementação do II PND

Dada suas características de forte presença estatal em conjugação com objetivos claros de longo prazo, o II PND necessitou de um processo de implementação bem definido tanto do ponto de vista dos principais recursos e métodos pertinentes de utilização bem como quanto à definição das instituições responsáveis por cada programa e meta, e das instituições que serviram de financiadoras e geradoras de insumos técnicos. O governo também procurava fortalecer o capital privado nacional através do objetivo explícito de incentivar fusões e aquisições de empresas de forma a criar novos e maiores grupos, especialmente nos setores da economia que o governo julgava mais prioritários naquele momento, isto por sua vez era estimulado por incentivos fiscais e financiamentos especiais para fusões e aquisições (II PND, 1974, p.54).

Em relação à fonte de recursos grande parte viria justamente do tesouro nacional, tanto de forma direta, como no que tange às obras de infraestrutura em geral, como de forma indireta, na forma de incentivos tributários, políticas de preços, incentivos fiscais e financiamentos diferenciados para empresas estatais e privadas. Para o financiamento deste processo, todavia, não se planejava um aumento expressivo da carga tributária ou do peso do governo na economia, tendo o texto do plano reconhecido que, para uma nação em desenvolvimento, o país já possuía um peso do setor público relativamente grande (II PND, 1974, p.54). O capital externo também era desejado, não apenas para o financiamento dos grandes projetos em desenvolvimento, mas principalmente para o equilíbrio da balança de pagamentos do país. Vale resaltar que este capital explicitamente não deveria suplantiar ou mesmo reduzir o ritmo de crescimento da importância do setor público e privado nacionais servindo apenas como complemento ao mesmo como observado diversas vezes por Velloso (1986). A administração de tais recursos seria compartilhada e complementada pelos bancos oficiais, como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDE (II PND, 1974, p.51).

Por fim, os grandes projetos seriam tocados com o auxílio técnico de instituições públicas e estatais, como o IPEA, os Ministérios relevantes, a Petropesquisa e Embrapa sob supervisão do Ministério do Planejamento. Estes órgãos deveriam ter influência direta nos grandes projetos em curso ou auxiliariam, especialmente nos projetos relativos ao setor privado, na condução e planejamento de projetos (II PND, 1974, p.51).

e 52). Avaliações periódicas das equipes econômicas e técnicas também estavam previstas bem como um canal direto de diálogo entre centros de pesquisa, instituições de fomento, instituições governamentais e empresas públicas e privadas num esforço para que, sem que se perdesse uma estrutura de mercado, o governo pudesse guiar os diferentes setores do país na direção desejada pelo II PND.

CAPÍTULO III– As mudanças na estrutura econômica brasileira e a herança do plano

Introdução

O capítulo final se divide em três partes, além de um item de conclusão, que buscam analisar as mudanças ocorridas na economia brasileira durante e após o II PND. Em primeiro lugar a comparação entre a estrutura econômica do país, tanto macroeconomicamente quanto setorialmente é analisada por meio da análise de dados e fatos expressivos da época. Segue a análise das diversas interpretações de autores consagrados sobre como foi a condução do II PND e sua herança para o país sendo complementado pela apresentação dos dados e fatos dos itens anteriores, a importância e o legado do II PND para o país.

III.1 - As mudanças observadas na econômica brasileira antes e depois do II PND

As mudanças observadas se deram basicamente em dois grandes aspectos que contém forte correlação entre si. Primeiramente o setor industrial e agrícola brasileiro apresentaram expressivas mudanças em seus perfis com o setor de bens de capital e de insumos para a economia com um todo crescendo em ritmo expressivamente maior que os demais setores como os bens de consumo e a produção agrícola propriamente dita. Em segundo lugar expressivos ganhos, como desejado no II PND, foram obtidos na balança comercial do país, primeiramente com a economia de divisas na importação de bens e insumos e posteriormente com a exportação de mercadorias (Castro, 2012, p.59). Vale ressaltar, todavia, que no II PND esperava-se que tais mudanças ocorressem de forma mais rápida do que acabou se dando, com os sinais mais fortes dos frutos do plano sendo colhidos, apenas, em meados da primeira metade dos anos 80 (Velloso, 1986, p.355), desta forma os dados desta sessão serão comparados não apenas entre

1974 e 1979, ano que marca oficialmente o final da vigência do plano, mas em determinados até em datas até 1984. Resalte-se que dado que as necessidades que para a construção da nova estrutura proposta muito teve de ser gasto com a importação de bens e insumos na busca de solucionar o problema estrutural no médio e longo prazo da economia do país o II PND acabou por acentuar os desequilíbrios nas contas externas durante sua implementação. Dado isto a evolução mais detalhada destes componentes é apresentada. Por fim, a evolução do processo inflacionário e do endividamento externo do país além do crescimento do PIB no período também são evidenciadas.

Em primeiro lugar a balança comercial brasileira na época da implementação do plano em 1974 e após a total inclusão dos principais projetos e metas do mesmo terem amadurecidos é apresentada em 1984 abaixo com destaque para a exportação de bens de capital e a importação de insumos básicos, excluindo-se petróleo, setores estes pouco desenvolvidos antes do II PND (Castro, 2012) além do peso da corrente comercial do país em seu PIB.

Tabela 6 - Comparativo da evolução da balança comercial e inflação entre os anos de 1974 e 1984

Indicador*	1974	1984
Exportações - US\$ milhões	7.950	27.013
Exportação de bens de capital - US\$ milhões	527	3.080
Importações - US\$ milhões	12.641	13.913
Importação de insumos básicos** - US\$ milhões	3.144	925
Balança comercial (saldo) - US\$ milhões	-4.691	13.100
PIB (1974 = base 100)	100	147

*Valores em dólares correntes

** Não inclui petróleo e derivados

Fonte: Banco Central e IBGE

Observa-se que o país nos dez anos descritos acima apresentou uma mudança considerável em sua balança comercial. As exportações apresentaram uma evolução de

240% em seu valor em comparação com um PIB que cresceu apenas 47% e importações que cresceram apenas 10%. Tal crescimento das exportações também se traduziu em um maior valor agregado às mesmas com a exportação de bens de capital, setor extremamente dinâmico e de alto valor agregado crescendo quase 500% no período. Por sua vez as importações também melhoraram de perfil com um dos grandes limitadores do crescimento econômico antes do plano, a importação de matérias primas para a indústria, representando menos de um terço do valor em 1984 do que elas representavam em 1974. Isto levou o país de um déficit de US\$ 4,6 bilhões em 1974 para um superávit de US\$ 13,1 bilhões em 1984, tem-se então uma situação na qual em apenas 10 anos o país passou não só a ter nas exportações uma nova fronteira de possibilidades para o seu crescimento, mesmo o comércio exterior não sendo uma opção para sustentar maiores taxas de crescimento e sim para fazer frente as necessidades de balança de pagamento e importação de insumos por parte do Brasil (Velloso, 1986), como realizou uma mudança estrutural em sua pauta de exportações passando a ser um player de fato no mercado de industrializados e não apenas um exportador de um seletivo grupo de produtos básicos e commodities.

Além do movimento de completar o processo de substituição de importações tanto para depender menos na sua estrutura produtiva de itens importados quanto para gerar divisas para fazer frente à nova realidade econômica (Castro, 2012), o país procurou diminuir a sua dependência energética através de três movimentos. Primeiramente, diminuindo o consumo de energia advinda de petróleo e derivados com um menor incentivo a produção automobilística, sem, contudo, desestimular em demasia a produção nacional de automóveis (Velloso, 1986). Em segundo lugar incentivando ao máximo a produção de petróleo no país, em especial na recém-descoberta Bacia de Campos. Por fim com o programa Proálcool que visava substituir o petróleo por etanol em boa parte da matriz energética nacional. Avanços consideráveis foram realizados em todos estes casos, sendo que, por exemplo, em 1984, segundo Castro (2012, p.59) somente os programas setoriais relativos ao setor de petróleo possibilitaram o país economizar US\$ 4,4 bilhões em divisas neste ano. Todavia, como ocorreu com a balança comercial do país, a produção nacional de álcool e petróleo não atingiu um nível de grande expressividade em relação às necessidades nacional antes de meados da década de 80 como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 7 - Produção nacional de automóveis, petróleo e etanol – 1974, 1979 e 1984

Indicador	1974	1979	1984
Produção de petróleo – mil barris/dia	182	172	475
Produção de etanol – milhões de litros/ano	615	2.854	9.201
Produção de automóveis – unidades/ano	691.310	912.018	679.386

Fonte: Petrobras, IBGE e Anfavea

Duas importantes marcas colaterais da época do II PND, que na década de 1980 trouxeram grandes infortúnios para o país e que só foram completamente solucionados em meados da década de 1990, são os expressivos aumentos do endividamento externo e da inflação no período. No início do II PND o nível de endividamento externo do país se mostrava confortável dado o relativo equilíbrio das contas externas do país e o baixo custo da rolagem da dívida externa até 1973. No que tange a inflação a mesma apresenta um nível em 1974 já bem superior ao de 1973, que foi de apenas 15,5%, como reflexo tanto do superaquecimento da economia quanto dos primeiros impactos da crise do petróleo, todavia este aumento de patamar foi crescente, sobretudo a partir de 1976 dado o excessivo afrouxamento monetário ocorrido neste ano (Velloso, 1986, p.231). Estes dois indicadores que apresentaram evolução constante no período até passarem a atingir níveis nocivos a economia nacional. O déficit externo, um dos principais alvos do II PND conseguiu ser zerado em 1984, mesmo com o segundo choque do petróleo em 1979 (Gremaund, 2012, p.411), todavia quando isto ocorreu o nível de endividamento do país já se encontrava mais de sete vezes maior que em 1973. Estes três indicadores com o gasto com a rolagem da dívida externa são apresentados na tabela abaixo.

Tabela 8 - Inflação, dívida externa e déficit de conta corrente – 1973 a 1984

Ano	IGP-DI - %	Dívida externa – US\$ bilhões	Déficit externo - US\$ bilhões*	Pagamento de juros – US\$ bilhões
1973	15,5	12,6	1,7	0,5
1974	34,5	17,2	7,1	0,6
1975	29,4	21,2	6,7	1,5
1976	46,3	26,0	6,0	1,8
1977	38,6	32,0	4,0	2,1
1978	40,5	43,5	7,0	2,7
1979	77,2	49,9	10,7	4,2
1980	110,2	53,8	12,8	6,3
1981	95,2	61,4	11,7	9,2
1982	99,7	70,2	16,3	11,4
1983	211,0	81,3	6,8	9,6
1984	223,8	91,1	0,0	10,1

*Déficit em conta corrente

Fonte: Banco Central

Por fim, o desempenho da economia no que tange a produção interna é dividido em duas fases distintas. Em primeiro lugar o crescimento econômico observado de 1974 até 1981, com destaque para o crescimento da produção industrial, acima em geral do crescimento da agricultura, apresenta um bom nível, embora consideravelmente menor do que na época do Milagre Econômico (Castro 2012). Todavia, a partir de 1982 com as dificuldades externas do país, o contexto externo desfavorável e as medidas para contar a inflação, que já ultrapassava três dígitos no início dos anos 1980, levaram a uma expressiva recessão no período.

Tabela 9 – PIB, Produção Industrial e Produção Agrícola – 1973 a 1984

Ano	PIB	Produção Industrial - %	Produção Agrícola -%	Taxa de Investimento (FBC/PIB)
1973	13,6	16,6	0,0	27,5
1974	9,7	7,8	1,0	30,5
1975	5,4	3,8	7,2	32,1
1976	9,7	12,1	2,4	27,4
1977	5,7	2,3	12,1	25,9
1978	5,0	6,1	-3,0	25,2
1979	6,4	6,9	4,9	22,1
1980	7,2	-	-	22,5
1981	- 1,6	-8,8	8,0	21,1
1982	0,9	0,5	-0,3	21,2
1983	-3,2	-6,0	-0,2	16,9
1984	4,5	6,4	2,6	16,4

Fonte: IBGE

Conclui-se, por tanto, que os objetivos de manutenção de razoáveis taxas de crescimento na época do II PND em comunhão com uma mudança estrutural tanto na produção interna do país quanto na sua pauta exportadora, sendo esta necessária para fazer frente as necessidades de financiamento do país, foram cumpridos. Durante este processo, porém, dois importantes efeitos colaterais ocorreram, primeiramente ao buscar-se completar a substituição de importações para diminuir no longo prazo sua

vulnerabilidade externa (Castro, 2012) o governo acabou por endividar o país consideravelmente em uma espécie de tentativa de um passo para trás para futuramente se dar dois passos para a frente. Em segundo lugar o combate à inflação foi deixado de lado dada a prioridade às alterações na estrutura produtiva e nas contas externas, isto acabou por gerar uma inflação em nível danoso para a economia nacional. A análise mais aprofundada, e com diferentes versões, dos benefícios colhidos pelo II PND junto com seus efeitos colaterais será um dos focos principais do próximo item.

III.2 – Diferentes visões sobre o II PND e seu legado

Neste item diferentes visões de autores consagrados são expostas. A análise destas visões se concentra em dois elementos chaves. Primeiramente se o II PND realmente foi levado a cabo até o seu final ou abortado durante sua vigência se transformando em apenas peça retórica. Em segundo lugar nos efeitos para a economia brasileira em diversos aspectos bem como sua avaliação positiva ou não. Tais autores, cada um sendo analisado em um subitem, são: Maria Conceição Tavares, Antonio Barros de Castro, Renato Perim Colistete em conjunto com Fernando Genta dos Santos, José Pedro Macarini, Jorge Chami Batista e Pedro Fonseca. Elementos da análise sobre o início do II PND e seus fundamentos em trabalho elaborado por Carlos Lessa no final dos anos de 1970 também são utilizados em diferentes partes desta sessão.

III.2.i – Maria Conceição Tavares

A análise de Maria Conceição Tavares, datada do final dos anos de 1990, é contrária a ideia de que o II PND obteve sucesso em seus objetivos. Segundo a autora, efetivamente ocorreu no país durante o II PND uma tentativa de construção de um projeto nacional de desenvolvimento independente, dentro de uma aliança entre o capital industrial nacional, o capital financeiro nacional e o governo brasileiro em contra ponto com o restante da América Latina que procurava outro tipo de resposta diante do contexto econômico tumultuado na época sem conseguir. Contudo este objetivo não conseguiu ser atingir segundo a autora por diversos fatores (Tavares, 1999, p.467). Por sua vez, a autora considera também infundada a crítica liberal daquela época, e também posterior, de que o projeto era estatizante e muito menos que se transformou em algo

deste porte destacando a presença, não construtiva, da atuação dos capitais, nacional e estrangeiro, privados.

Para Conceição Tavares o projeto do presidente Geisel requeria que ocorresse uma forte associação entre o capital privado industrial nacional junto com o governo, as empresas estatais e o capital financeiro nacional, todavia este movimento não se concretizou o que levou ao fracasso do projeto de longo prazo que embalava II PND, de gerar um desenvolvimento nacional independente e forte. Ademais, em termos conjunturais, surgiram consequências econômicas complexas para o país. Isto ocorreu, em parte, devido ao fato de que os conglomerados financeiros, que tinham sido montados no país no período anterior ao II PND durante a gestão no Ministério da Fazenda de Delfim Netto, não conseguiram se aliar ao capital industrial, como havia ocorrido nas industrializações em fins do século XIX e início do século XX no Japão e na Alemanha. No Brasil estes conglomerados adquiriram um papel rentista e logo contribuíram para movimentos especulativos nocivos em vez de auxiliar nesta nova etapa da industrialização nacional (Tavares, 1999, p.469). Paralelamente a isto, o Estado brasileiro não conseguiu organizar uma estrutura de construção do que a autora chama de um capitalismo monopolista de estado que pudesse gerar um crescimento autossustentável de base nacional (Tavares, 1999, p.468). Em outras palavras, além de não ter conseguido firmar a aliança do capital financeiro com o capital industrial no país o Estado brasileiro não teve sucesso em planejar junto ao empresariado nacional ou as empresas estatais projetos que verdadeiramente mudassem de forma profunda e positiva a forma da estrutura econômica brasileira. Dado isto o governo brasileiro teria se limitado a contrair empréstimos estrangeiros para financiar obras de grande porte, empresas estatais e as empresas nacionais focadas em bens de capital e insumos, com isto o país teria sofrido três graves consequências: o aumento da especulação financeira internamente, um elevado endividamento externo que deixava o país vulnerável e uma dependência por parte das estatais do endividamento interno e externo do Estado, sendo que estes dois últimos fatores iram ajudar no desencadeamento da crise da dívida e das contas públicas do governo entre 1980 e 1982. Por fim, a única exceção positiva feita a este processo seria o setor petrolífero nacional, aonde através da Petrobras e sua subsidiária Petropesquisa, o capital privado nacional, o estrangeiro e o estatal teriam, realmente, se aliado de forma como desejado pelo Estado gerando frutos tangíveis (Tavares, 1999, p.469).

Dentro do mesmo texto crítico ao plano um dos principais objetivos do II PND, a construção de um setor de bens de capital que não só fizesse o país economizar divisas nas importações quanto desse maior autonomia ao desenvolvimento nacional, é visto como seu maior fracasso. O setor no país teria ficado em demasia dependente das encomendas governamentais e não foi sequer estruturado para uma reversão cíclica segunda a autora cabendo ao capital multinacional que agora se encontrava em maior peso no Brasil a produção ou importação de equipamentos seriados contando ainda com forte dependência de capital internacional, ou seja, o contrário do que se desejava dentro do governo. Isto ocorreu, dentre outros aspectos negativos do plano, devido a debilidade na articulação na indústria nacional pesada com o governo, o BNDE e as empresas estatais (Tavares, 1999, p.469-470). Conceição Tavares com isto atribui não só a falta de uma real integração positiva entre capital financeiro, governo e indústria no país como a problemas de articulação entre o setor público e produtivo o fracasso do II PND e os problemas daí decorrentes.

Por fim, a autora conclui que os vultosos superávits comerciais que o país passa a apresentar a partir de 1984, um dos objetivos do II PND, não decorreram do plano em si diretamente, mas a condições específicas internas e externas a partir deste ano. Tais condições seriam a grande desvalorização do câmbio e a volta do crescimento nos EUA, país este que no dito ano importou 50% mais do Brasil em relação a 1983, por exemplo. A capacidade ociosa gerada pelo crescimento dos anos 1970 seguido de forte contração a partir de 1981 também acabou por criar espaço para o país crescer de 1984 até a moratória de 1987. Todavia, esta capacidade ociosa foi gerada a um custo de um endividamento externo e um aumento do processo inflacionário nocivos ao país (Tavares, 1999, p.470-471). Conclui-se, portanto, que não houve um projeto de nacional desenvolvimento, mas tão somente um aumento de capacidade industrial e produção de excedentes para a exportação que tiveram como efeitos colaterais o aumento da especulação financeira do país, o fortalecimento do processo inflacionário e uma crise no setor externo que as novas exportações não conseguiram fazer frente.

III.2.ii – Antonio Barros de Castro

Antonio Barros de Castro tem uma visão positiva sobre o II PND e seu legado para a economia brasileira. Em seu famoso livro *A Economia Brasileira em Marcha*

Forçada, de 1985, o autor considera que a opção de mudança estrutural com endividamento não só era a mais acertada no Brasil pós-choque do petróleo como a única viável e que os frutos colhidos, embora admita que efeitos colaterais importantes advieram do II PND, foram proveitosos e fizeram não só valer a pena o plano como transformaram de forma contundente a economia brasileira.

A ideia de que o plano consistiu apenas em um financiamento da nova situação que o país se encontrava em relação a suas contas externas é veementemente negada com o autor defendendo que o II PND possuía uma forte racionalidade por de trás do mesmo. Dentre as três opções disponíveis na época, apresentadas no início do segundo capítulo deste trabalho, o financiamento puro e simples se mostrava inviável segundo Castro, dado que a situação de choque de custos e nova realidade da economia internacional não eram transitórias. O ajuste recessivo tão pouco era viável, pois tão logo o país voltasse a crescer os problemas em sua balança de pagamentos iriam retornar como foi o caso do México segundo o autor. Desta forma o único caminho seria o ajuste estrutural que, embora arriscado por deixar o Brasil mais exposto com o aumento, por um considerável período de tempo, de seu endividamento, depois do ajuste completo tal situação seria facilmente revertida uma vez alcançado um novo patamar de desenvolvimento. Em resumo, o governo procurou atacar o problema pela raiz em vez de mitigá-lo, segundo Castro (1985, p. 33-34). Duas outras justificativas para explicar a racionalidade do plano constam no fato de que dado que o país vinha de uma forte trajetória de crescimento e investimentos, a dita safra do Milagre, uma freada brusca da economia naquele momento poderia ter consequências graves dentro do mundo empresarial brasileiro com os ânimos dos capitalistas permanentemente afetados e possivelmente um grande número de falências sendo observado (Castro, 1985, p 35-36). Em segundo lugar, o governo ao ver os termos de troca do país afetados pelo choque do petróleo passou a uma abordagem de gerar novas vantagens comparativas para o país em vez de se ater ao que já era produzido internamente, além de buscar a autossuficiência em matéria de insumos e energia. Neste caso o autor alega que a estrutura da economia naquela época dependia em demasia de insumos importados, além de bens de capital, e que mesmo com uma volta do preço do petróleo a níveis pré-1973 cedo ou tarde inviabilizar seria inviabilizada a continuidade do crescimento baseado em bens de consumo duráveis e semiduráveis.

Em relação às críticas de que o plano teve uma excessiva presença estatal quando não estaria promovendo em diversos setores a planificação da economia brasileira, Castro alega que isto além de não ter tomado proporções realmente preocupantes apenas ocorreu devido a impossibilidade tanto prática, de financiamento e planejamento, quanto de falta vontade por parte do empresariado nacional de avançar em investimentos importantes em áreas como siderurgia e papel e celulose, mesmo com pedidos formais do governo para maiores investimentos nestas áreas. Desta forma foi necessário, se não imprescindível para o sucesso da mudança estrutural na economia brasileira a maior inserção por parte do governo em alguns setores industriais. Todavia o autor não descarta que houve sim um grande impulso político por de trás deste movimento além do mesmo ter sido autoritário, sem uma consulta popular, o que de certo modo acabou por prejudicar o andamento do plano, além de gerar situações que fugiam da racionalidade econômica pura e simples, como o projeto nuclear brasileiro que despendeu grandes somas de divisas sem um retorno adequado (Castro, 1985, p.37-44). Sobre outra grande crítica ao plano, de que ele foi abortado, como dito por Carlos Lessa, por volta de 1976 quando o governo, em teoria, teria percebido que o ritmo de crescimento da indústria não era mais sustentável junto com o endividamento externo, também é refutado pelo autor. Para Castro o II PND de certo modo foi apenas esticado, com muitas de suas metas e projetos sendo completados apenas entre 1981 e 1984, devido a metas iniciais demasiadamente ambiciosas além de projetos estratégicos, como na área de energia, naturalmente demorados. Além disso, abortar o plano já em sua metade não teria fundamento lógico dado que os impactos econômicos resultantes seriam expressivos. Isto é, visto, por exemplo, no fato de que a partir de 1979, com o novo choque do petróleo e escalada internacional de juros e a consequente necessidade de um ajuste macroeconômico de grande porte, o governo, agora com Delfim Netto de volta a equipe econômica, continuou com os investimentos previstos em paralelo com as medidas necessárias para equilibrar as contas externas do país e domar a inflação, que nesta época já ultrapassava três dígitos.

O sucesso do II PND pode ser medido por diversas maneiras. O autor cita o fato de que a partir de 1983, com maior força em 1984 o Brasil passou a apresentar grandes superávits comerciais, como desejado inicialmente em 1974 para poder frente as necessidades de pagamento dos empréstimos tomados bem como das importações necessárias ao país, oriundos dos projetos postos em prática no plano que entraram em

sua fase madura nestes anos, entre 1981 e 1984, por exemplo o país teria economizado US\$ 18,6 bilhões em divisas com os frutos colhidos com os programas setoriais do II PND, como o Proálcool, a exploração de petróleo e os projetos siderúrgicos, além de ter diminuído o coeficiente de importados nos manufaturados de 11,9% em 1974 para 6,8% já em 1979 e para apenas 3,5% em 1984 (Castro, 1985, p.72). Além disto, a indústria de bens de capital do país teria sim se desenvolvido como desejado, com uma média de crescimento entre 1974 e 1980 de 8,5% acompanhada por uma média de crescimento na indústria de transformação de 7,1% ao ano no mesmo período.

Por fim Castro reconhece que o II PND foi acompanhado por efeitos colaterais importantes, como a dívida externa excessiva e o aumento da inflação. A dívida externa, contudo, não teria sido gerada apenas devido a presença do plano, mas em grande parte devido a deterioração dos termos de troca do país e pela ocorrência a partir de meados de 1979 de dois fatores totalmente imprevisíveis, o segundo choque do petróleo e o choque de juros nos EUA, que aumentaram, respectivamente, o déficit comercial do país e o custo de rolagem da dívida externa em muito pouco tempo (Castro, 1985, p.67). Porém, os ganhos obtidos comercialmente com a nova estrutura econômica do país ajudariam o Brasil a passar por esta difícil fase ao contrário de uma nação que tivesse negligenciado seu desenvolvimento industrial e conseqüentemente sua capacidade de exportar e gerar divisas. Em relação à inflação pouco é comentado em sua obra sobre os impactos do II PND no processo inflacionário brasileiro, contudo é reconhecida que no final da implementação do plano esta estava em níveis totalmente insustentáveis e que, dado que os projetos do plano já tinham sido completados e que uma frustração por parte do empresariado como poderia ter ocorrido em 1974 com uma brusca desaceleração da economia não era um fator tão forte, medidas mais duras contra a escalada de preços no Brasil deveriam ser tomadas.

O plano, portanto, foi acertado em seu diagnóstico e escolha bem como relativamente bem sucedido em sua execução, sendo que as dificuldades enfrentadas pelo país após a conclusão do mesmo eram em parte inerentes a situação interna e externa do país com ou sem o II PND, e por outro lado difíceis de serem previstas na época da adoção do plano caracterizando assim um sucesso do ponto de vista econômico e relevante para se alcançar maturidade na substituição de importações no Brasil. O país agora contava com uma independência maior em torno de seu

desenvolvimento futuro com menor dependência do setor externo para alimentar sua indústria e o restante da vida econômica no país apesar do maior nível de endividamento externo. Contudo o autor cita que a meta social do plano, de junto com o crescimento econômico e mudanças estruturais na economia do país o nível de pobreza e desigualdade a nível nacional melhorassem, bem como a melhor distribuição espacial do desenvolvimento social e econômico, não foram cumpridas sendo o ponto de maior fracasso do mesmo e de grande relevância (Castro, 1985, p46-47).

III.2.iii – Renato Perim Colistete e Fernando Genta dos Santos

Colistete e Santos realizaram uma abordagem quantitativa do II PND que foca principalmente em três aspectos considerados pouco explorados, e que podem ser avaliados quantitativamente, pelos autores através de linhas de pesquisa não muito exploradas sobre o tema, são estes aspectos a influência de fatores externos e internos nas decisões econômicas da época, os impactos do II PND sobre o desempenho macroeconômico nas décadas posteriores ao plano e sua consistência em relação a realização, ou não, de um ajuste estrutural na economia brasileira. O trabalho dos autores é realizado através da utilização de um modelo de Vetor Auto-Regressivo (VAR) para analisar diversos dados macroeconômicos da época em paralelo com comparativos entre os dados e fatos de diversos autores com diferentes opiniões, análises, sobre o II PND.

Os autores consideram que, segundo seus estudos econométricos em paralelo com a análise do contexto político e econômico da época, o plano adotado a partir de 1974 não deve ser visto apenas como uma resposta a nova situação interna e externa advinda pelo choque do petróleo de 1973. Outros determinantes de natureza política e relativos ao estágio da economia na época parecem ter importância grande na escolha da estratégia governamental a partir de 1974. Logo, apesar do discurso oficial e da defesa de Velloso (1985) de que o II PND foi concebido com uma grande dose de racionalidade econômica, fatores puramente políticos ou relativos a situações mais pontuais da economia brasileira em meados da segunda parte da década de 1970 ditaram boa parte do planejamento e execução do II PND em especial dos gastos

governamentais da época (Colistete; Santos, 2010). Os autores ainda destacam o fato de que as despesas governamentais pouco foram sensíveis às mudanças no nível de atividade econômica internacional, todavia, as mudanças nos termos de troca do país teriam gerado um impacto maior o que sugere uma estratégia mais pontual, mais conjectural, que estrutural no manejo das contas públicas.

Em relação a dívida externa, os autores também possuem uma visão crítica à condução realizada durante o II PND. Apesar do discurso oficial da época, bem como as avaliações positivas do plano após a conclusão do mesmo, que admitem que o país necessitava aumentar temporariamente seu nível de endividamento externo para atingir um novo patamar de desenvolvimento e capacidade de financiamento de sua balança de pagamentos, tal movimento, para estes autores, teria sido demasiadamente grande e nocivo ao país, superando seus eventuais benefícios. O governo teria praticamente se descuidado da dívida externa do país, incluindo um grande impacto nas contas públicas, em prol de um grande movimento da substituição de importações (Colistete; Santos, 2010, p.21). A dívida externa, por sua vez, já estaria em trajetória de crescimento desde o ano de 1967, e o choque do petróleo e suas consequências, não só no choque de custos, mas o impacto na economia mundial, apenas potencializou esta trajetória sendo alimentada pela condução da política econômica na época. Por fim, a ideia de que a crise da dívida ocorreu apenas por causa da condução heterodoxa do início do governo Figueiredo a partir de 1979 também seria falsa com o maior impacto residindo nos gastos públicos e empréstimos internacionais durante o governo Geisel para o financiamento dos projetos do II PND e da substituição de importações. Ressalta-se que a substituição de importações teve papel predominante em prol da promoção de exportações, que teoricamente era um dos objetivos do plano para gerar as divisas necessárias a nova realidade do país, segundo a análise das contas públicas naquele período (Colistete; Santos, 2010, p.24).

Em relação ao movimento comercial do país, que apresentou grande impulso nas suas exportações a partir de 1974 com maior ímpeto a partir de 1982, os autores destacam que boa parte deste impulso não veio do processo de promoção de exportações, mas sim da retomada no nível da atividade mundial, ou seja, boa parte do bom desempenho da época seria creditada a fatores totalmente externos ao Brasil (Colistete; Santos, 2010, p.24). Todavia os impactos dos projetos do II PND foram

expressivos para a promoção de exportações, não apenas pela promoção em si das exportações do país, mas também pelo efeito positivo que grande parte da substituição de importações teve na geração de excedentes que poderiam agora ser exportados. Em relação a condução do plano em si, os autores concluem que dois importantes fatos acabaram por atrapalhar a economia nacional a cumprir os objetivos descritos no II PND. Primeiramente o governo teria, mesmo com a consciência de que a situação internacional era adversa, subestimando o nível de gravidade da crise internacional esperando uma maior demanda externa por produtos brasileiros o que teve impactos consideráveis no endividamento externo do Brasil, já que o mesmo não exportou e por consequente gerou divisas, como esperado. Em segundo lugar, apesar do discurso oficial, as despesas de custeio e determinados programas sociais do governo muitas vezes estavam à frente dos investimentos programados o que sugeriria que fatores sociais e políticos, incluindo a busca por legitimidade e apoio ao governo, superavam a pura racionalidade econômica na implementação do plano. Isto, por sua vez, trouxe malefícios em sua condução e possivelmente impactos inflacionários bem como na dívida externa do Brasil.

Por fim, o balanço geral do plano segundo Colistete e Santos sugere que o custo subestimado da dívida pública durante e após o II PND acabou por prejudicar os resultados do plano com o custo do mesmo superando seus benefícios, que são considerados pelos autores, na mudança de patamar da indústria brasileira. Com isto o II PND não seria muito diferente da fase do Milagre Econômico de crescimento com endividamento apenas sendo que este último fez o endividamento, junto com a inflação, atingir níveis que acabaram por influenciar negativamente a economia brasileira até meados da década de 1990, incluindo-se, por fim, a estagnação econômica observada neste período bem como o aumento da vulnerabilidade externa, em busca de tornar o país mais independente o II PND acabou por aumentar os impactos negativos que turbulências econômicas internacionais poderiam causar ao Brasil (Colistete; Santos, 2010, p28-29).

III.2.iv – José Pedro Macarini

José Pedro Macarini possui uma visão em sua maior crítica ao II PND compartilhando muito da opinião de Carlos Lessa, um dos principais críticos do tema, sobre o plano. Para Macarini o mesmo foi concebido com certa dose de racionalidade

econômica, todavia, o projeto político por de trás teria influenciado de forma negativa de diferentes maneiras a serem discutidas no decorrer desta sessão e inviabilizado o plano. O autor também considera que a ruptura com a política econômica vigente desde o início da ditadura até o final da época do Milagre Econômico não teria sido completa sendo importante a análise deste fato para se compreender o II PND como um todo.

Macarini compartilha da corrente de que o II PND realmente foi fiel a suas metas e objetivos de longo prazo, com a submissão de fatores como o controle de preços e o endividamento externo de forma a possibilitar os investimentos públicos e privados que gerariam as mudanças estruturais desejadas na economia, até o ano de 1976. Todavia, assim como Lessa, a partir deste ano o plano não seria mais o norte da política econômica como o autor mesmo descreve (Macarini, 2010, p.43), porém, diferentemente de Lessa, o autor não considera que o plano foi totalmente abandonado ou mesmo abortado como descrito pelo este, reconhecendo que importantes alterações na estrutura econômica brasileira ocorreram. Este movimento de adoção e posteriormente necessidade de abandono de grande parte do II PND teria ocorrido devido a um contexto político-econômico particular à época em que o Brasil se encontrava. O país estava passando por uma fase ufanista de desenvolvimento dentro do contexto do período mais duro da ditadura militar no país em conjugação com um crescimento da ordem de quase 14% em 1973 e um sonho de transformar o país em uma potência política e econômica em poucos anos. Este crescimento, gestado durante a gestão de Delfim Netto no Ministério da Fazenda estava já no início de 1973, e logo antes da crise do petróleo, mostrando claros sinais de desgaste com uma inflação represada e, segundo Macarini, um perigosamente elevado nível de capacidade instalada de modo que a partir de 1974 o país já teria necessariamente que apresentar um menor crescimento e mudanças estruturais para evitar pressões inflacionárias e problemas em sua balança de pagamentos. O choque do petróleo, portanto, não seria o único fator por de trás da necessidade de mudanças estruturais na economia, mas tão somente um fator que potencializou o contexto econômico e antes mesmo da adoção do II PND já se imaginava uma mudança na orientação da economia como postulada pelo plano (Macarini, 2010).

O momento econômico de 1974, portanto, necessitava de uma mudança estrutural como descrita no plano, mas ao mesmo tempo o crescimento econômico no

período precisaria ser contido para se evitar grandes pressões nas contas externas e no nível de preços do Brasil. Neste ponto que o contexto político entraria em cena com a intenção do regime militar de promover um crescimento forte no país e alimentar o sonho do Brasil Potência ao mesmo tempo em que um elevado nível de crescimento econômico aumentaria as bases de legitimação do regime ante a sociedade civil. Esta perspectiva política continuava em sintonia com o projeto econômico da época do milagre, junto com o estilo de crescimento com endividamento, porém em uma trajetória mais rápida e logo mais danosa ao país e, também, com maior tolerância com a inflação. Por outro lado, o país agora mudaria seu foco de um modelo agroexportador como defendido por Delfim Netto, segundo a interpretação de Macarini, para um modelo pautado na substituição de importações em moldes semelhantes ao Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek, em especial com o maior planejamento da economia, com a diferença em relação a este Plano de que o país agora deveria contar com maior capacidade de exportar manufaturados para gerar divisas. A grande mudança de orientação econômica a partir de 1974, por tanto, consiste na adoção destas novas estratégias estruturais em relação a gestão de Delfim Netto.

O movimento de excessivo otimismo com grande dose de ufanismo pode ser observado nas previsões de um crescimento de 10% para o PIB até o final do plano junto com um crescimento da indústria da ordem de 12%. Isto seria muito difícil de ser atingido com um contexto de recessão internacional, falta de capacidade ociosa na indústria e fortes pressões inflacionárias no Brasil e no mundo além de exigir vultosos aumentos nas taxas de investimento do país. Para financiar este aumento na taxa de investimentos o autor destaca que foram bem sucedidos os movimentos neste sentido com o fortalecimento dos créditos do BNDE, fortalecimento das empresas estatais e maior atração de investimentos estrangeiros diretos (IED) o que possibilitou as mudanças estruturais no período no Brasil e uma taxa expressiva de crescimento na segunda metade dos anos de 1970 embora bem inferior aos 10% antes desejados (Macarini, 2010, p. 43-44). Um exemplo deste excessivo otimismo poderia ser observado no desempenho da indústria de bens de capital, um dos principais objetivos do II PND para que as mudanças estruturais necessárias fossem realizadas, tal setor apresentou crescimento de 13% ao ano de 1974 até 1976, melhor desempenho setorial, todavia este crescimento despenca para 3,4% ao ano entre 1977 e 1980, o pior desempenho setorial. Este movimento, por sua vez, que seria fruto, inicialmente, de uma

aliança do governo e empresariado nacional, que teria comprado a ideia por de trás do plano, consubstanciado em investimentos no setor de bens de capital que, após o choque de realidade de 1976, estaria superdimensionado. Essa reversão frustrou as expectativas governamentais e empresariais em um claro sinal da impossibilidade de se cumprir o que o II PND postulava durante o período desejado (Macarini, 2010, p.50). Outro importante ponto destacado pelo autor para que o plano não fosse levado adiante como planejado reside no fato de que a situação internacional turbulenta foi subestimada em 1974 pela equipe econômica e quando seus efeitos foram totalmente compreendidos em 1975 e 1976 o país já se encontrava envolvido de tal modo com o plano que importantes consequências econômicas recariam para o país, como, por exemplo, um grau de endividamento superior ao planejado anteriormente, um hiato de recursos externos, perda de dinamismo nas exportações, e menores investimentos estrangeiros em relação ao que era planejado. A união das metas por demais ambiciosas no plano com a situação econômica internacional pior do que se esperava fez com que problemas de curto prazo, como a balança de pagamentos e o controle inflacionário, fossem postos na frente da execução de boa parte do plano de 1976 em diante que também viu seu prazo de maturação como um todo esticado e seu custo em termos internos e externos, notavelmente o grau de endividamento externo, maior que o inicialmente estimado. Como sinal pode-se observar o arrocho monetário que fez a economia desacelerar de 9,7% em 1976 para 5,7% em 1977 com a inflação cedendo pouco, de 46,3% para 38,8% no mesmo período e permanecendo em anos posteriores primeiramente neste mesmo nível e depois acelerando até mais de 200% no início dos anos de 1980 (Macarini, 2012, p.53).

Com isto, conclui o autor, o II PND apresentaria duas fases distintas, sendo a primeira de 1974 até 1976, com um comportamento por de parte da equipe econômica mais aderente ao que estava postulado no plano em relação a velocidade das mudanças propostas. Este movimento, contudo, esbarrara em uma forte inviabilidade interna e externa de cumprir o plano tal como previsto, inviabilidade esta gerada pelo ufanismo e necessidades políticas da época, junto com uma má avaliação da gravidade do contexto internacional, que acabaram por fazer o país perseguir um crescimento econômico e mudanças acima de suas possibilidades. A segunda fase, a partir de 1977, até a conclusão de todos os projetos do II PND no início dos anos 1980 seria guiada por uma inversão de prioridades na condução econômica do país com fatores de curto prazo

sendo predominantes e os projetos contidos no plano sendo tocados em ritmo mais lento e de forma menos ambiciosa alterando, contudo, a estrutura econômica do país, mas de forma demasiadamente custosa e enterrando o sonho de um país potência. A expectativa inicial de uma fácil superação do choque do petróleo foi frustrada e criaram-se condições problemáticas para a gestão macroeconômica a partir da década de 1980 (Macarini, 2010, p.57). Isto pode ser constatado através da mudança de discursos do próprio Ministro do Planejamento Reis Velloso após 1976 que agora defendia o II PND como uma estratégia de desaceleração da economia bem como aconselhava a futura administração do presidente Figueiredo de somente tentar crescer acima de 5% ao ano caso as condições externas e a produção de maiores excedentes para a exportação internamente permitissem, somado a busca de se alcançar um menor patamar inflacionário.

III.2.v – Jorge Chami Batista

A opinião de Jorge Chami se mostra semelhante em alguns pontos com a de Castro (1985) em especial no que tange o diagnóstico realizado pela equipe elaboradora do II PND da economia brasileira em 1974 e em relação dos benefícios do plano para o país. O autor realiza uma avaliação estratégica do crescimento do país via endividamento externo para a realização do ajuste estrutural proposto em 1974, para tal o estudo da evolução do quadro econômico a partir do referido ano é realizado para se analisar o sucesso ou não do II PND como um todo e em setores específicos.

Em 1974 devido a situação combinada ocorrida em 1973 do choque do petróleo, que quadruplicou o preço desta commodity aumentando assim de forma considerável o gasto do país com a importação de petróleo e derivados, além da ocorrência de desequilíbrios externos devido ao tipo de crescimento realizado durante a fase do Milagre Econômico, no caso, com a necessidade de elevado grau de importações para a operação do sistema industrial nacional, estava configurado um hiato de recursos externos na economia brasileira. Desta forma, considerando-se que este hiato não seria temporário, como bem se analisou na época, pela expectativa de manutenção de altos preços para o petróleo junto com a continuidade de grandes volumes de importação para a manutenção da estrutura industrial do país, sem que o mesmo pudesse gerar divisas via a evolução natural da pauta de exportação da época, tornava necessário um ajuste

não apenas temporário via desaquecimento econômico e sim um ajuste estrutural que adaptasse a economia brasileira a nova conjuntura. Desta forma a estratégica de substituição de importações junto com geração de excedentes em setores até então de baixa expressividade no Brasil para a exportação junto com a manutenção de razoável taxa de crescimento e tomada de empréstimos internacionais para financiar, temporariamente, o déficit externo e possibilitar os investimentos produtivos necessários para esta mudança estrutural, com ênfase na produção de insumos indústrias e bens de capital, estava correta. Chami destaca ainda que mesmo no curto prazo uma política recessiva para o controle do déficit externo não era uma opção viável dado que mesmo com esta medida o país apresentaria ainda um razoável nível de déficits que, por sua vez, não seriam cobertos no devido nível, ao contrário do que aconteceu com a adoção do II PND até o início da década de 1980, devido a queda de confiança e atratividade do Brasil que secaria as fontes de financiamento externo necessárias para cobrir tais déficits, reforçando assim a opção adotada pelo governo naquela época.

No que tange aos condicionantes para que o plano fosse posto em prática, bem como as metas contidas no mesmo, o autor destaca que a acumulação e complementaridade de poupança externa e interna, ao contrário do que se pensa normalmente, foi até acima das expectativas o que gerava sim os recursos necessários para que os projetos propostos fossem cumpridos (Batista, 1987, p.69). Todavia o principal problema do plano, fato que foi a base para os problemas que se seguiram nos anos de 1980, em especial do déficit externo e da inflação e que levou diversos autores a considerar que o II PND foi em grande parte abandonado, foram as metas irrealistas de crescimento econômico, especialmente industrial, contidas no mesmo. Estas metas geraram três tipos de desequilíbrios. Primeiramente um superaquecimento de uma economia que já operava em meados de 1973 a plena capacidade gerando pressões inflacionárias significativas; em segundo lugar levando o país a importar mais do que o planejado inicialmente e logo forçando em demasia o déficit externo. Vale ressaltar que este aumento do déficit era programado, esperado, mas não se imaginava que se daria tão rapidamente por uma subestimação da conjuntura internacional em paralelo com o superaquecimento da economia. Por fim, os empresários brasileiros e estrangeiros aqui sediados acreditaram nas propostas governamentais no início do II PND realizando em diversos setores investimentos pautados em um crescimento do PIB de 10% ao ano e industrial de 12%, desta forma diversos setores acabaram superdimensionado ao passo

que outros estavam superaquecidos gerando fortes desequilíbrios na economia (Batista, 1987, p.69). Assim, a partir de 1976, o governo ao perceber a combinação destes três elementos e se dar conta da dimensão real das limitações conjunturais externas junto com os entraves para um crescimento acelerado no país, foi obrigado a dar maior importância a fatores macroeconômicos de curto prazo além de diminuir o ritmo dos projetos em andamento esticando de certa forma os prazos previstos nestes projetos do II PND, sem, contudo, abortar ele.

Ao analisar o desempenho por setor do plano, Jorge Chami considera primeiramente que a escolha dos setores priorizados como energia, notadamente petróleo, infraestrutura, com especial enfoque em logística, bens de capital e insumos industriais, foi acertada, por gerar as condições e bens e insumos necessários para a substituição de importações, em paralelo com uma boa promoção de exportações. Também a execução da grande maioria dos projetos foi adequada. Isto pode ser observado, por exemplo, no fato que de 1974 até 1979 a porcentagem de investimento por setor como porcentagem da formação bruta de capital em indústrias básicas ficou, em média, em 10,7% com picos de até 11,8% (Batista, 1987, p.69-70). O direcionamento dos investimentos privados do setor de bens de consumo para o de bens de capital e insumos também teria sido exitoso, bem como o papel das estatais e linhas de crédito para que isto fosse possível (Batista, 1987, p.71). Um exemplo disto, em opinião contrária a de Tavares (1999), seria o setor de bens de capital que não só conseguiu suprir boa parte das demandas internas do país como efetivamente teria se transformado em um setor com competitividade externa e logo passível de gerar divisas via exportações tanto em relação a bens de capital sob encomenda quanto seriados. Sucesso semelhante teria ocorrido na produção de insumos indústrias, com a ressalva importante de que neste setor diversos projetos teriam sofrido atraso o que atrapalhou o país em seu esforço de mudança estrutural e acabou gerando gastos acima do programado em importações. As mudanças na matriz energética também foram bem sucedidas com a prospecção de petróleo, dentro do prazo possível para uma atividade de alta complexidade, apresentando forte aumento junto com o programa Proálcool e a contenção do crescimento do consumo de petróleo no país, que cresceu 6,2% ao ano no período do II PND, bem menos que na época do Milagre, além do aumento da eletricidade de baixo custo tendo como fonte a energia hidroelétrica. Por fim, um dos maiores fracassos teria sido no setor logístico, com a maior orientação para o setor

ferroviário não se concretizando ocorrendo, na verdade, um aumento de importância do transporte rodoviário, grande consumidor de petróleo e derivados (Batista, 1987, p.76). Ao fazer um balanço do comércio exterior do país neste período, Batista considera que as exportações durante os anos 1970 realmente cresceram abaixo do consumo doméstico o que pode ser creditado a uma política interna frouxa de contenção de consumo em paralelo com uma demanda externa menor do que a esperava na formulação do II PND. Este aumento, todavia, apresentaram desempenho melhor nesta época do que o resto da América Latina, evidenciando o maior esforço comparativo brasileiro na tentativa de obter maior espaço no mercado internacional (Batista, 1987, p.77-78), além disto, quando todos os projetos do plano já estavam em plena operação e a situação internacional apresentou uma melhora, as exportações passaram a ganhar forte impulso gerando grandes superávits comerciais no início dos anos de 1980.

No balanço final do II PND o autor considera que o plano foi um sucesso. Além de ter sido a melhor estratégia disponível na época, o plano teria cumprido seus objetivos. O crescimento e por consequência desenvolvimento do país foram mantidos e o ajuste estrutural desejado foi realizado, o que pode ser visto nas alterações das pautas de importação e de exportação do país bem como os superávits comerciais que começaram a ser desenhados a partir de 1983 e a economia de divisas em determinadas importações supérfluas (Batista, 1987, p. 78-79). Muitos objetivos de caráter mais intangível foram atingidos durante o II PND, tal como melhora nos processos gerenciais no país, obtenção de conhecimento técnico até então não muito desenvolvidos no Brasil, melhora da capacidade técnica da mão de obra e aumento a projeção do país no exterior. O Plano também não teria sido descaracterizado a partir de 1976 como muitos críticos postulam. Sua falha teria sido a união de metas por demais ambiciosas com um diagnóstico por demais otimista das condições internacionais. A frustração em relação as expectativas sobre a economia internacional motivou uma redução no ritmo das mudanças e dilatação de prazos. O autor considera, porém, que o plano teve sim erros que custaram ao país. Primeiramente alguns projetos, como a Ferrovia do Aço e o Programa Nuclear não atingiram seus objetivos, quando não foram abandonados totalmente, ocasionando elevados gastos em termos de divisas e recursos orçamentários, contribuindo para a inflação e o déficit externo sem gerarem contrapartidas. Além disto, o já citado erro de cálculo em relação ao timing da maturação dos projetos do II PND se mostrou custoso em termos de crescimento da dívida externa acima do previsto e

aceleração inflacionária. Ademais se criaram pontos importantes de desequilíbrio na indústria (Batista, 1987, p. 79).

III.2.vi – Pedro Fonseca

Pedro Fonseca faz uma análise mais focalizada na relação entre a racionalidade política e a racionalidade economia do II PND. Para o autor duas hipóteses devem ser levadas em conta para se analisar corretamente esta relação, a saber: o projeto de distensão política do governo Geisel, junto com sua busca de legitimidade, e que se pode conjugar racionalidade política com econômica sem problemas. Fonseca se utiliza das críticas e defesas de autores famosos sobre o tema, como Lessa (1978), Tavares (1999), Castro (1985) e Velloso (1986) para tal.

A posse do presidente Geisel no início de 1974 trouxe ao poder de volta o grupo “castellista” ou “da Sorbonne” para o poder executivo nacional, este grupo visava, de forma lenta e segura, redemocratizar o país após dois governos, Arthur da Costa e Silva e Médici, pertencentes a linha dura, terem aprofundado a ditadura militar no Brasil (Fonseca, 2007, p. 37). Todavia para que este projeto político, que contava por um lado pressões contrárias da linha dura e por outras pressões de maior velocidade e profundidade por parte da oposição política e civil do regime, pudesse ser levado adiante o governo necessitava de forte apoio e, em última instância legitimidade. Como a ditadura já perdia parte de seu apoio e apresentava sinais de desgaste após dez anos no poder, esta condição necessitava, entre outras coisas, da manutenção do crescimento econômico, que tinha chegado em seu apogeu com o Milagre Econômico, para se legitimar e ter o necessário poder de imprimir as reformas políticas no ritmo desejado. Neste contexto o II PND aparece como resposta a esta necessidade, com a manutenção de um ritmo adequado de crescimento ao mesmo tempo em que alimentava o desejo do Brasil Potência agradando assim os ciclos mais nacionalistas das Forças Armadas e a sociedade civil (Lessa, 1978). O autor cita ainda que o plano continha outros elementos que complementavam racionalidade econômica com política, tais como a melhor organização espacial dos investimentos no país como forma de, ao mesmo tempo, aproveitar as oportunidades e vantagens comparativas de cada região e cooptar oligarquias regionais para seu projeto político do governo (Fonseca, 2007, p. 41). O fato de que as premissas políticas para o governo Geisel, bem como boa parte dos elementos

abordados no plano, terem sido dadas antes de sua formulação pela equipe do IPEA em conjunto com o Ministério do Planejamento, elaboração esta muitas vezes criticada como pouco transparente e participativa, também seria um sinal desta complementaridade política e econômica.

Contudo, o autor, ao contrário de Lessa (1978) e indo de encontro com a opinião de Castro (1986) considera que o plano, apesar de sua influência política, não perdeu em muito sua racionalidade econômica. Estas racionalidades podem, e foram, complementares visto que o ajuste estrutural necessário para a superação da crise daquele período, bem como a expansão espacial dos investimentos no Brasil, trazia em grande parte o crescimento necessário para legitimar o regime e vice-versa (Fonseca, 2007, p.43-44). Contudo, a racionalidade econômica e política estaria mais de acordo com a análise da situação econômica do Brasil e do mundo naquele momento, ou seja, do diagnóstico realizado, do que na execução do programa propriamente dita. Durante o processo de implementação do plano muitas das necessidades políticas, como um medo excessivo de desaquecimento da economia e projetos inviáveis como o nuclear acabaram por manchar parte da herança do II PND (Fonseca, 2007, p.45). Desta forma o plano, segundo o autor, realmente teria sido levado a cabo até o final com mudanças visíveis na estrutura econômica brasileira, bem como teria cumprido seu papel político ao possibilitar o governo Geisel a realizar a distensão desejada e fazer seu sucessor, o general Figueiredo. Todavia esses objetivos foram alcançados a um preço e com determinadas consequências econômicas maiores que as necessárias.

III.3 -Análise da estrutura econômica brasileira antes e após o II PND e a herança do plano

Nesta última sessão deste trabalho é realizada uma análise geral do II PND utilizando os dados e fatos apresentados no restante deste estudo além das opiniões dos autores com trabalhos referentes ao plano do item anterior. A análise será feita de forma temporal abordando, primeiramente, o real contexto da economia em 1974 realizada essa discussão em conjunto com a maior ou menor precisão do diagnóstico contido no II PND. Em seguida as metas do plano e sua execução em si serão vistas como coerentes ou não com o diagnóstico nele descrito, o debate dele ter sido continuando ou abortado após 1976 também será discutido. Por fim, são discutidas a situação pós segundo

choque do petróleo em 1979, o balanço geral do plano e, finalmente, seus efeitos para a economia brasileira após o início dos anos de 1980.

A economia brasileira em 1973 apresentava uma balança comercial praticamente em equilíbrio com apenas US\$ 7¹⁹ milhões de saldo positivo com as importações de matérias primas totalizando US\$ 2,7 bilhões sendo a apenas a conta petróleo representando US\$ 771 milhões. Já em 1974, com um aumento em torno de quatro vezes do preço do barril de petróleo e a maior necessidade do país de insumos básicos como um todo, o montante despendido em matérias primas passou para US\$ 5,6 bilhões, sendo o petróleo responsável por US\$ 2,8 bilhões deste gasto e resultando em um saldo negativo da balança comercial de US\$ 4,7 bilhões. A conta corrente do país, por sua vez, em grande parte devido a este movimento, passou de – US\$ 1,7 bilhão em 1973 para – US\$ 7,1 bilhões em 1974. Com isto percebe-se que no espaço de apenas um ano as contas externas do país sofreram um grande e inesperado choque que, caso fosse permanente, necessitaria de uma resposta duradoura seja na redução de importações seja no aumento de exportações. Paralelamente a isto a capacidade ociosa da indústria nacional, uma das bases iniciais do Milagre Econômico que permitiu o país crescer em taxas nunca antes vistas, tinha se esgotado com uma utilização da capacidade próxima de 90% na época da adoção do plano, necessitando assim maiores taxas de investimento ou redução do ritmo do crescimento econômico, caracterizando o fim de um dos pilares do crescimento econômico acelerado (Castro, 1985).

Paralelamente a análise conjuntural da economia da época deve levar em consideração a estrutura da economia brasileira nas vésperas do II PND para que se possa fazer uma análise correta do plano. O Brasil desde a época do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek até o final do Milagre Econômico tinha realizado a fase áurea de sua industrialização com especial enfoque na produção de bens duráveis e semiduráveis (Hermann, 2005), nas vésperas do plano o Brasil por tanto já contava com um expressivo parque industrial que, todavia, continha como é de opinião compartilhada por todos os autores estudados neste trabalho, um grande *gap* no que tange a produção de insumos industriais, como alguns produtos siderúrgicos, e bens de capital (Velloso, 1986). Tal fato agora se mostrava um grave entrave para a continuidade do crescimento do país e mesmo para o seu equilíbrio nas contas externas, pois, a simples manutenção

¹⁹ Fonte: Banco Central do Brasil – idem para os demais indicadores relativos à balança comercial do país

de sua capacidade produtiva, e especialmente a ampliação da mesma, dependia da importação de diversos bens e insumos e paralelamente a isto o país importava 80% de seu petróleo o que gerava uma situação, mesmo com uma desaceleração forte na economia, de uma situação negativa nas contas correntes do país (Batista, 1987, p.75). Para tal deve se levar em conta o fato de que se o Brasil já contava com déficit em suas contas correntes em 1973, mesmo que sustentável dada a alta liquidez internacional da época, em um momento de petróleo barato e contando com uma boa conjuntura econômica no restante do mundo. Vale resaltar que durante a gestão de Delfim Netto no Ministério da Fazenda houve uma forte expansão da exportação de commodities agrícolas que possuem alta volatilidade no preço e demanda. Desta forma era inevitável, mesmo com uma forte política recessiva, política essa defendida por muitos economistas e membros do governo na época, que a situação das contas externas se equilibrasse confortavelmente sem que mudanças radicais na balança comercial do Brasil acontecessem caso a manutenção da situação internacional e do preço do petróleo se mantivesse.

Dada a estrutura da economia, das contas externas do país e da conjuntura internacional da época, conclui-se que o diagnóstico feito pela equipe econômica elaboradora do II PND de que a estrutura da economia brasileira não estava mais de acordo com realidade econômica nacional e internacional e que esta situação não era temporária, como defensores do simples financiamento e manutenção do padrão de desenvolvimento almejavam, era correta. O país efetivamente necessitava, caso desejasse tanto superar a crise nas contas externas quanto manter seu crescimento econômico naquele momento e continuar em uma trilha de desenvolvimento econômico e social, realizar uma mudança estrutural em sua economia que permitisse a produção interna de insumos e bens para seu parque industrial além de gerar novas frentes de exportação (Castro, 1985). Esta era a ideia central por detrás do II PND com seu plano de ajuste estrutural combinado com crescimento com endividamento, desta forma podemos concluir que o mesmo estava correto em sua análise. Em relação aos projetos descritos, também se vê coerência no plano com seus objetivos e análise da situação da economia brasileira da época. O governo pautava os seus investimentos e incentivos em setores de bens de capital seriados ou não, insumos, como o aço, papel e celulose, além de gerar os elementos necessários para dar viabilidade a estes projetos, como uma base logística e eletricidade para a indústria, ao mesmo tempo em que visava diminuir a

dependência energética do país reduzindo o crescimento do consumo de petróleo, com, por exemplo, o controle da expansão da indústria automobilística, aumentando a exploração deste produto no Brasil, especialmente dando boas condições à Petrobras explorar a Bacia de Campos e com o programa Proálcool (Velloso, 1986).

Embora o diagnóstico do II PND e sua linha de ação estivessem corretas, o plano tinha no seu calcanhar de Aquiles dois elementos chaves. Primeiramente, a situação externa foi subestimada. Acreditava-se, com razão, que o novo patamar da crise do petróleo era permanente, todavia a situação econômica com um todo, no qual refletia a demanda internacional por produtos exportados pelo Brasil foi considerada demasiadamente branda e logo o país acabou por exportar menos do que se planejava no II PND inicialmente de modo que isto teve um importante peso na evolução do déficit externo do país. Ressalta-se que o segundo choque do petróleo acompanhado pelo choque de juros dos EUA em fins dos anos de 1979, início dos anos de 1980, acentuaram o desequilíbrio externo do país até atingir níveis simplesmente insustentáveis, todavia, em parte, este novo choque era totalmente impossível de se prever com o governo podendo apenas ter sido menos ousado em seu planejamento para ter maiores margens de manobra nas contas externas do Brasil. O segundo ponto, sendo este o de maior peso, foi a perseguição de metas demasiadamente ambiciosas para o período do II PND. O plano propunha taxas de crescimento de 10% para o PIB e 12% para o produto industrial mantendo um ritmo semelhante ao observado na época do Milagre Econômico (Macarini, 2010, p.43). Este nível se mostrou logo insustentável dado que a conjuntura internacional havia mudado radicalmente e o país já em 1973 funcionava com fortes indícios de superaquecimento, potencializados pelo choque de custos advindos do choque do petróleo, que podem ser traduzidos pelo aumento de 15,5% para 34,5%²⁰ na taxa de inflação entre 1973 e 1974, de forma que mesmo com uma alta taxa de investimento, como alias ocorreu no II PND, um crescimento desta magnitude naquele momento não era possível. Este erro de planejamento teria então impactado de forma grave e duradoura a economia brasileira. Nos dois primeiros anos de vigência do plano, de 1974 até 1976, tentou-se imprimir um ritmo forte de mudança na economia brasileira, fato que foi recebido de bom grado por diversos ramos empresariais que procuraram realizar investimentos de acordo com um crescimento semelhante a época do Milagre, todavia em 1976 se percebeu que isto era insustentável.

²⁰ IGP-DI – Fonte: IBGE

Naquele ano a economia acabou por crescer 9,7%²¹ com uma inflação ainda segundo o IGP-DI de 46,3% com o déficit externo atingindo US\$ 6,0bilhões, como vinha ocorrendo desde 1974, de forma que o governo se viu forçado a desaquecer a economia a partir do final deste ano visto que a situação poderia sair do controle rapidamente. As consequências, porém, em grande parte, eram irreversíveis, com o desequilíbrio entre setores, alguns subdimensionados e outros superdimensionados (Macarini, 2010), o estabelecimento de um novo patamar inflacionário com alto grau de inércia e acabou por fugir do controle na escalada inflacionária do início dos anos de 1980 e, finalmente, um aumento do déficit externo maior que o planejado.

Esta mudança de curso em 1976 acabou por elevar em importância grande parte elementos macroeconômica de curto prazo, até então subordinados ao planejamento de longo prazo. Autores como Tavares (1999) e Lessa (1978) consideram este ano como o do aborto do II PND que agora sobreviveria apenas na retórica oficial. Outros autores como Chami (1987) e Velloso (1986) defendem que o plano foi apenas adaptado com os prazos de maturação dos projetos sendo esticados. Observa-se que, de fato, cortes orçamentários, uma contração monetária no final de 1976 e o prolongamento de prazos de diversos projetos ocorreram, todavia os principais objetivos, projetos, foram cumpridos com a continuidade da construção de uma indústria de insumos e bens de capital mais forte e a manutenção de expressivas, embora abaixo da época do Milagre, taxas de crescimento econômico até 1981; assim, defendem esses autores, o II PND não teria sido abortado de fato. Uma opinião forte de Lessa (1978), contudo, encontra respaldo nas metas e no discurso ufanista do plano. Segundo este autor por de trás da racionalidade econômica do plano se escondia um forte desejo político de criação de um país potência, desejo alimentado especialmente nos círculos militares que comandavam então a nação, além da necessidade de um crescimento econômico que legitimasse o regime, desta forma o plano acabou com metas irrealistas que geram os impactos já discutidos além dos ajustes a partir de 1976. Opinião semelhante é compartilhada por Fonseca (2007) que considera o plano, acima de tudo, pautado em uma racionalidade política, no caso não de um país potência, mas em um condicionante necessário, no caso pela promessa de manutenção de taxas de crescimento elevadas, para que o governo Geisel pudesse cumprir seu projeto político de distensão política dado que este projeto necessitava de um governo forte, legitimado, por meio de um desempenho econômico

²¹ Fonte: IBGE

que satisfizesse suas bases de apoio. Contudo Fonseca considera que a racionalidade política por de trás do plano não contraria sua racionalidade econômica, complementando-a na verdade, e considera ainda que o plano teve sucesso em atingir suas metas tanto na parte econômica, embora reconheça a parte ruim da herança do plano, quanto política, dado que o governo teve condições de realizar seu projeto até o fim do mandato além de conseguir eleger o sucessor escolhido pelo presidente. Pode-se concluir que o plano em si não teria sido abortado, mas o sonho do Brasil Potência a ser conquistado em poucos anos, sim. Neste caso o plano realmente teria uma racionalidade econômica por de trás do mesmo como postulado por Velloso (1986) em uma versão mais oficial do II PND bem como por Castro (1985) e Chami (1987), todavia esta racionalidade estaria dependente em grande parte do contexto político da época o que atrapalhou a condução e manchou em parte o legado do II PND.

Em relação a situação econômica entre 1980, quando teoricamente o II PND já tinha concluído sua vigência como plano, e 1984, ano que marcaria a entrada de todos os projetos previstos em plena capacidade, observa-se que o governo corria contra o tempo para conseguir completar todos os projetos propostos visto que com o novo choque do petróleo em 1979 junto com a escalada do juros internacionais fazia o custo de rolagem da dívida externa, que em 1979 já somava US\$ 49,9 bilhões, atingir US\$ 91,2 bilhões²² em 1984. Junto a isto, a inflação também trazia preocupações já que passou de 77,2%, maior nível observado desde o início do Governo Militar, para 223,8 %²³ neste mesmo intervalo entre 1979 e 1984. Esse era um recorde histórico para o país, já trazendo diversos efeitos muito negativos o panorama econômico do país. Com isto conclui-se que ajustes interno e externo se faziam urgentes ao passo que, com a maioria dos projetos do II PND em fase de conclusão, a equipe econômica era forçada a manter o ritmo de tais projetos de forma a colher os frutos dos mesmos, em especial no que tange a geração de divisas via exportações, da forma mais rápida possível (Castro, 1985). A evolução setorial no país e a evolução da pauta de exportações vão de encontro com os planos governamentais. Realmente o país viu suas exportações passaram de US\$ 15,2 bilhões em 1979 quando os projetos começaram a entrar em fase de maturação, para US\$ 27,0 bilhões em 1984, sendo que as importações caíram na mesma comparação de US\$ 18,0 para US\$ 13,9 bilhões, com isto o saldo comercial do país

²² Dados referentes a dívida externa bruta – Fonte: Banco Central

²³ IGD-DI – Fonte: IBGE

passou de um déficit de US\$ 2,8 bilhões para um superávit de US\$ 13,1 bilhões o que levou o déficit em contra corrente passar de US\$ 10,7 em 1979 para um virtual equilíbrio em 1984²⁴. Setorialmente se observa que a taxa de formação bruta de capital fixo atingiu um nível elevado durante o II PND, maior que na época do Milagre Econômico, nos setores de indústrias básicas, bens de capital e energia o que se traduziu em uma mudança no coeficiente de importação e exportação de forma positiva no setor de bens de capital, menor dependência energética do país e uma indústria mais independente na satisfação de suas necessidades de manutenção (Batista, 1987, p.70-71).

A análise global do II PND mostra que apesar de um diagnóstico correto e um plano de ação adequado as necessidades do país naquele momento, erros de elaboração e execução, junto com os riscos inerentes de uma aposta arriscada como foi o plano, acabaram por deixar uma herança com pontos positivos e negativos para o Brasil. O plano foi totalmente coerente com a velocidade prevista para a execução do mesmo entre 1974 e 1976 como praticamente todos os autores estudados concordam. Divergem, contudo em relação a questão de sua continuidade, ou se a partir de 1976 ele teria sido abandonado em grande parte ou não. Pode-se dizer que o plano como um todo permaneceu como meta a ser perseguida pelo governo. Todavia dois grandes diferenciais agora estavam presentes, primeiramente o fundo político contido no mesmo estava menos forte com a percepção que o sonho do Brasil Potência e de se chegar a um desenvolvimento social e econômico de grande escala em pouco espaço de tempo também não era viável. Vale resaltar que esta necessidade política por de trás da racionalidade econômica pode ser vista como um dos pilares das dificuldades enfrentadas pelo II PND, bem como de boa parte ruim da herança do plano, como de acordo com a análise de Tavares (1999) e Lessa (1978). Em segundo lugar a velocidade excessiva de tentativa de crescimento, junto com a subestimação da situação econômica internacional, levaram a impactos nas contas externas e no processo inflacionário acima do esperado como já apresentado neste trabalho o que levou o governo a aumentar o cuidado, controle, de tais elementos a partir do final de 1976 e gerando muitos dos problemas que seriam enfrentados a partir dos anos de 1980. Expectativas de empresários que apostaram no sucesso do plano tal como descrito em 1974 acabaram sendo frustradas com o superdimensionamento de alguns setores enquanto outros se

²⁴ Fonte: Banco Central

mostravam muito aquecidos influenciando negativamente as contas externas e a inflação do Brasil. Estes dois últimos elementos já estavam previstos no II PND de apresentaram piores, temporárias e controladas, durante a implementação do plano, o problema é que estas piores se deram acima das previsões e justamente no final do plano o país foi atingido pelo choque dos juros e pela segunda crise do petróleo potencializando tais elementos e ocasionando a dita década perdida de 1980 além de deixar o país em uma situação de inflação crônica até a implementação do Plano Real em 1994. Por fim, ainda sobre influencia de erros de planejamento e desejos políticos que superaram a racionalidade econômica, o país acabou por investir em projetos e ideias que não trouxeram benefícios concretos para o país, mas representaram gastos que potencializaram os efeitos negativos do plano como o Projeto Nuclear e a Ferrovia do Aço.

A herança positiva do plano, contudo, não deve ser menosprezada com o país se modernizando de forma consistente tendo conseguindo completar a sua industrialização a partir do início da década de 1980. O Brasil contava agora com uma indústria forte em praticamente todos os setores, sendo esta inclusive competitiva internacionalmente, além disto, os investimentos em prospecção de petróleo e geração de energia criaram uma das matrizes energéticas mais baratas e competitivas do mundo, com base hidroelétrica, além de uma nação que viu sua produção de petróleo subir de forma consistente até atingir a quase autossuficiência em meados da década de 1990 devido aos investimentos da Petrobras neste período, que na época já promoveu a queda do coeficiente de importação de petróleo e derivados de 89,8% em 1978 para apenas 49,6% em 1984²⁵. Devem-se considerar também os ganhos não tangíveis, como gerenciais em grandes empresas e na capacitação técnica de empresas e trabalhadores como frutos positivos do II PND que desempenharam importante papel nos anos seguintes. O perfil da pauta de exportação e da de importação também mudaram como previsto no plano, com a geração de bons saldos comerciais através da menor importação de bens de capital e insumos e aumento do volume e gama de bens que o Brasil poderia agora exportar. Isto levou o país, por exemplo, mesmo com a crise da dívida tendo atingido o Brasil de forma forte no início dos anos de 1980, a atravessar tal crise com menores danos a sua economia, especialmente no que tange o crescimento econômico, do que o ocorrido no Chile e Argentina, países estes que não tentaram promover ajustes

²⁵ Fonte: Petrobrás

estruturais como o Brasil na década de 1980. Desta forma o plano foi bem sucedido conseguindo gerar as divisas necessárias para o país além de prover maior independência econômica, segurança energética e manter um nível razoável de crescimento na década de 1970. Se o plano fosse elaborado com menor influência do projeto de país potência, com metas menos irrealistas junto com maior cuidado inicialmente com as contas externas e a escalada de preços, é possível que o Brasil tivesse obtido um melhor resultado macroeconômico durante a pela turbulência que atingiu a América Latina nos anos de 1980 conseguindo da mesma forma a realizar seu avanço estrutural de forma menos custosa.

CONCLUSÃO

Esta monografia buscou apresentar uma análise do II PND que englobasse uma visão política e econômica, destacando os principais indicadores macroeconômicos da sua época e do período que logo se seguiu. Por ser uma importante e controversa etapa da histórica econômica recente brasileira, a visão de diferentes autores foi amplamente utilizada tanto na construção deste trabalho quanto na sua análise final. Por fim, o balanço do plano busca incorporar importantes elementos políticos e econômicos fora do alcance da equipe formuladora do II PND na tentativa de avaliar tanto o sucesso de tal plano quanto na sua concepção.

O II PND, segundo a grande maioria de seus estudiosos e pela análise do contexto da época, teve claramente objetivos econômicos e políticos. Em ambos os níveis apesar do projeto representar um ponto de inflexão importante para o país, importantes percalços foram enfrentados e sua herança teve pontos positivos e negativos.

Politicamente o plano permitiu o governo a conquistar, especialmente nos primeiros e mais críticos anos da administração Geisel, o apoio de diversos setores da sociedade e Forças Armadas para o seu projeto político. Com isto, o governo pode iniciar a abertura política do Brasil, acalmar e afastar a linha dura militar do centro político até o final do governo bem como eleger o sucesso do presidente Geisel.

O projeto de potência emergente, contudo, teve de ser abortado no decorrer do plano ao se perceber que as mudanças necessárias para tal não eram viáveis naquele momento, em especial na velocidade desejada, como, por exemplo, a conquista de determinados ramos científicos, o crescimento substancial do papel do Brasil no cenário econômico internacional já no início da década de 1980 e a conquista de uma posição geopolítica mais forte. Se esses objetivos não foram alcançados em sua totalidade, não se pode negar alguns avanços não negligenciáveis tenham sido obtidos. Assim, se é verdade que internamente o Plano obteve um razoável sucesso em termos internos o mesmo não pode ser dito com relação a uma pronunciada mudança da posição do Brasil na geopolítica e geoeconomia mundiais.

Economicamente o II PND realmente mudou a estrutura da economia brasileira. Pode-se considerar que o processo de industrialização do país foi completado com o avanço das indústrias de bens de capital e insumos bem como a criação de um parque científico considerável e avanços na gestão e profissionalização das indústrias nacionais. O crescimento econômico, apesar de abaixo dos níveis do Milagre Econômico, também foi considerável em um mundo aonde boa parte dos países latino-americanos experimentou fases de retração econômica. A balança comercial do país a partir do início dos anos de 1980 passou a apresentar expressivos superávits comerciais, fato que ajudou o país a enfrentar a crise da dívida, além de uma mudança qualitativa, com maior presença de produtos de maior valor agregado na pauta de exportações. A segurança energética do país também apresentou avanços com a maior exploração de petróleo, aumento da geração e aplicação industrial da energia hidroelétrica, o uso em larga escala do etanol e a consequente menor dependência de importações de petróleo.

Todavia o II PND apresentou duas graves consequências macroeconômicas não previstas em sua formulação. O nível de preços no país apresentou uma gradual tendência de alta até atingir níveis muito elevados no início dos anos de 1980 fato que trouxe sérias distorções ao sistema econômico que se estenderam até a implementação do Plano Real em 1994. Além disso, a dívida externa do Brasil cresceu de tal forma que mesmo com os ganhos obtidos com o ajuste estrutural da economia o país viveu uma situação externa difícil durante os anos de 1980 com impactos negativos sobre o crescimento da economia, ainda que de forma mais branda que o ocorrido em outras nações de perfil semelhante na América Latina. Por fim o fator social do plano não apresentou grandes avanços com a manutenção da desigualdade de renda e pobreza em níveis elevados apesar da intenção do II PND de melhorar de forma substancial o contexto social do Brasil.

Conclui-se que o plano teve pontos positivos expressivos no campo político e econômico e seu diagnóstico e estratégias básicas estavam corretos. O seu custo, todavia, ultrapassou as previsões de seus formuladores levando a necessidade do ajuste de muitas metas e prazos contidos no plano e deixando elementos como a inflação, a manutenção da desigualdade no país e a dívida externa em níveis bem aquém do esperado.

I.4 – Bibliografia

Brasil. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

BATISTA, Jorge Chami. **A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento**. Revista de Economia Política. Vol7, Nº 2, abril-junho de 1987

COLISTETE, Renato Perim e SANTOS, Fernando Genta. **Reavaliando o II PND: Uma Abordagem Quantitativa**. São Paulo:Departamento de Economia, FEA-USP, 2010.

CASTRO, A. B. de e Souza, F. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. São Paulo, Paz e Terra, 1985.

_____. **O Desenvolvimento Brasileiro: Da Era Geisel ao Nosso Tempo/** Antonio Barros de Castro; João Paulo dos Reis Velloso organizador. Rio de Janeiro, INAE, 2011.

FIORI, José Luis. **Sonhos prussianos, crises brasileiras – leitura política de uma industrialização tardia**, Ensaios FEE Vol.11, Nº 1, Porto Alegre,1990.

FONSECA, Pedro Cezar F. e MONTEIRO, Sergio M. M. **O Estado e suas razões: o II PND**, Revista de Economia Política, Rio de Janeiro, vol. 28, nº 1 (109), pp. 28-46, janeiro-março/2007

GREMAUD, A.P., TONETO Jr., R.VASCONCELOS, M.A.S.. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2012.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Envergonhada**, São Paulo: Cia da Letras, 2002.

_____. **A Ditadura Derrotada**, São Paulo: Cia da Letras, 2003.

_____. **A Ditadura Encurralada**, São Paulo: Cia da Letras, 2004.

HERMANN, Jennifer. “Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o IIPND e a crise da dívida externa (1974-1984)”, in Fábio Giambiagi *et al.* (orgs).**Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LESSA, Carlos. **Estratégia de desenvolvimento, 1974 - 1976: sonho e fracasso**. Tese de Professor Titular, UFRJ, 1978.

MACARINI, P. J. **Governo Geisel: Transição Político-Econômica? Um Ensaio de Revisão**, Rev. Econ. Contemp., Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 30-61, jan-abr/2011

SALLUM JÚNIOR, Brasília. **“Federação, Autoritarismo e Democratização”**, in Tempo Social, Rev. de Sociologia da USP, vol8, nº 2, pp. 27-52, 1996.

TAVARES, Maria da Conceição. **Império, território e dinheiro**. In: FIORI, José Luis. Estado e Moedas no desenvolvimento das nações, Petrópolis, Vozes, 1999.

VELLOSO, João P. R. **A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND**”Revista de Economia Política, 18, 2 (70): 133-144, 1985.

VELLOSO, João P. R. **O Último Trem para Paris**. RJ, José Olympio Editora, 1986.